Industriestandortlenkung durch den Finanzausgleich

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Wirtschaftlichen Staatswissenschaften

an der

Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Hans Schaefer
Dipl.-Volkswirt

1940

Druckerei wissenschaftlicher Werke Konrad Triltsch Würzburg-Aumühle

I. Referent: Prof. Dr. G. Schmölders.

II. Referent: Geheimrat Prof. Dr. Dr. Helfritz.

Tag der mündlichen Prüfung: 6. Juli 1940.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt.

Seite

Abschnitt I Das Problem 1

I. Teil.

Die allgemeinen Voraussetzungen einer Industriestandortlenkung durch den Finanzausgleich.

A. Die Steuerpolitik der Gemeinden als Instrument der Industriestandort lenkung.

Abschnitt II Die Realsteuern als Standortsfaktoren 6
1. Realsteuern und Kostenrechnung 6
2. Die Berücksichtigung unterschiedlicher Rohgewinne 8
3. Die Bedeutung verschiedenartiger Betriebsabmessungen 11
4. Modifizierende Wirkungen der Steuersysteme 12

Abschnitt III Die standortspolitische Bedeutung einer Differenzierung der Gemeindesteuern 14
1. Das Problem der Ausgleichsfaktoren 14
2. Interdependenz der Steuerquellen 16
3. Die Bedeutung örtlicher Steuervergünstigungen .. 19

B. Die Aussichten einer Steuerstandortpolitik in Bezug auf einzelne Industrien.

Abschnitt IV Statistische Unterlagen 21

Abschnitt V Die Industrien im einzelnen 27
1. Industrien, die für eine Standortlenkung nicht in Betracht kommen 27
2. Die Tendenzen der steuerlich wichtigen Betriebsabmessungen und die Möglichkeit einer Standortlenkung der Industrien 28
3. Korrektur der Ergebnisse mit Rücksicht auf die örtlich verschiedene Steuergesetzgebung 34

C. Ergänzungsmaßnahmen über den Ausgabeetat der Industrieansiedlungsgemeinden.

Abschnitt VI Die Beeinflussung der industriellen Arbeitsorientierung 37
1. Das Ausgleichsproblem bei Lohndifferenzen 37
2. Schaffung eines lokalen Angebotes qualifizierter Arbeitsleistungen 39
3. Beeinflussung der Wanderbewegung 40

Seite

Abschnitt VII Standortspolitische Verkehrsaufgaben der Gemeinden 42
1. Der Bau von Kleinbahnen 42
2. Schaffung von Hafenanlagen 44
3. Die Bedeutung von Verbindungsstraßen 45

Abschnitt VIII Bodenvorratswirtschaft 47

II. Teil.

Vorschläge für eine standortspolitische Verteilung der „Zentralfinanzmasse".

Abschnitt IX Probleme der standortspolitischen Verteilung der Finanzausgleichsmittel 52
1. Der Vorschlag eines Industrieansiedlungsgesetzes .. 52
2. Merkmale für die Verteilung der Finanzzuweisungen 54
3. Überweisungen in Form von zweckgebundenen Zuweisungen 57

Abschnitt X Die Aufbringung der erforderlichen Finanzausgleichsmittel 58
1. Ihr Umfang 58
2. Erhöhter Anfall von Reichssteuern in Industrieansiedlungsgemeinden 59
3. Der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohngemeinden und Betriebsgemeinenden 61
4. Verlagerung des Finanzausgleichs 63

Abschnitt XI Zusamemnfassung und Ergebnis 66

Abschnitt I.

Das Problem.

Die deutsche Wirtschaftsführung ist heute bemüht, alle jene Probleme zu lösen, die als Ergebnis des Jahrhunderts der Industrie und Technik und einer frei gestalteten Wirtschaftsverfassung in der Bildung gewaltiger Industriezentren zu Tage traten. Von hervorragender Wichtigkeit ist dabei die Durchführung einer planvollen Industriestandortlenkung im Sinne einer volkswirtschaftlich zweckmäßigen industriellen Durchgliederung des deutschen Wirtschaftsraumes[1]. Erhielt alles wirtschaftspolitische Handeln vor dem Nationalsozialismus sein Kennzeichen mehr oder weniger durch die Verfolgung des klassischen Wirtschaftsideals, so ist mit der gewandelten Auffassung von der Wirtschaft die Gewähr dafür gegeben, durch eine vorausschauende Beeinflussung der wirtschaftlich relevanten Standortsfaktoren die gewünschte Entwicklung in die Wege zu leiten. Neben den für die Standortlenkung maßgebenden Wirtschaftspolitiker tritt hier die Wissenschaft mit der besonderen Aufgabe, Mittel und Wege aufzuzeigen, die für eine auf lange Sicht ausgerichtete Standortpolitik geeignet sind.

So mannigfaltig die Ursachen sind, die eine Industriestandortbildung bedingen, so vielseitig sind die Mittel, die für eine zentral geplante Standortlenkung in Frage kommen können. Mehr als sonst bietet sich hier der Wissenschaft eine Fülle und ein Wechsel der Erscheinungen, die eine allgemeingültige Erklärung der Standortsorientierung nur im Rahmen engbegrenzter Prämissen möglich erscheinen lassen. Nach der trotz aller Kritik[2] immer noch eine Monopolstellung einnehmenden bekannten Weber'schen Standortstheorie[3] sind es scharf abgegrenzte Kostenvorteile, die den lediglich

[1] Vgl. Schmölders: „Vierjahresplan und Raumordnung" in „Die Deutsche Volkswirtschaft", 1937 Nr. 17, S. 554.

[2] Vgl. Engländer: „Standort" im HWStW, 4. Aufl. 1926 und „Theorie des Güterverkehrs und der Frachtsätze", Jena 1924; Salin, „Standortsverschiebungen der deutschen Wirtschaft", in „Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft", Berlin 1929 I. Bd., S. 75; Ritschl, „Reine und historische Dynamik des Standortes Erzeugungszweige", Schmollers Jahrbuch 1927, S. 824. Pfannschmidt, „Standort, Landesplanung, Baupolitik", Diss. Halle, Wittenberg 1932;

rational handelnden und von der Staatsführung unbeeinflußten Unternehmer veranlassen, als Standort seines Betriebes den mehr oder minder durch Agglomerations- oder Arbeitskostenvorteile abgelenkten „tonnenkilometrischen Minimalplatz“ [4] zu wählen und die Produktion hier aufzunehmen. Daß es dann schlechterdings nicht möglich ist, beispielsweise die rein rationale Standortswahl der auf einer alteingesessenen Fahrradindustrie in Untertürkheim, Rüsselsheim und Frankfurt errichteten deutschen Kraftfahrzeugindustrie in das Weber'sche System einzuordnen, versteht sich von selbst. Je weniger die von Weber angenommenen Voraussetzungen allein zutreffen, umso geringere Bedeutung haben seine theoretischen Ergebnisse. Technisch-natürliche, privatwirtschaftliche und psychologische Ursachen entscheiden in Verbindung mit den ständig sich ändernden allgemeinwirtschaftlichen Gegebenheiten über den Standort der Industrien und werden somit nicht in ihrer einzelnen, sondern in ihrer gemeinsamen Wirkungsmöglichkeit von Interesse als Mittel einer Standortspolitik, die in der Lage ist, sowohl die Lohnpolitik als auch die Arbeitseinsatz-, Güter- oder Energietarifpolitik planmäßig einzusetzen.

In dieser Beziehung kann auch der Finanzausgleich, der überall dort erforderlich wird, „wo mehrere Finanzwirtschaften innerhalb desselben Staates vorhanden sind“ [5], als Instrument der Industriestandortpolitik Bedeutung erlangen und durch eine sinnvolle Verteilung der Finanzausgleichsmittel die Durchführung nicht zu unterschätzender standortspolitischer, mit dem Tätigkeitsbereich der Unterverbände verknüpfter Maßnahmen ermöglichen, die ihrerseits industrielle Standortsbedingungen zu ändern vermögen. Sein Einsatz im Dienste der Industriestandortlenkung erscheint insbesondere deshalb geboten, weil die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden regional differierende Produktionsverhältnisse bedingt, die vor allem infolge der zumeist fehlenden Finanz- und Wirtschaftskraft der zu industrialisierenden Gemeinden hier außerordentlich ungünstig sind. Nur im Rahmen eines standortspolitisch orientierten Finanzausgleichs ist die Möglichkeit gegeben, eine Eingliederung

---

Schmölders, „Wirtschaft und Raum“, Hamburg 1937; Heyde, „Deutsche Gewerbepolitik“, Breslau 1934; Vasoldt, „Die Webersche Standortstheorie im Lichte ihrer Kritiken“, Berlin 1937; Bülow in Aufsätzen d. Ztschrft. „Raumforschung und Raumordnung“, Berlin 1937 u. 1938; u. a.

[3] Weber, Alfred, „Über den Standort der Industrien“ I. Teil, „Reine Theorie des Standorts“ Tübingen 1909.

[4] Weber, Alfred, a. a. O., S. 49 f.

[5] Jessen, Jens, „Deutsche Finanzwirtschaft“, Hamburg 1937, S. 180.

kommunalpoltischer Aufgaben in die zentral geplante Standortpolitik zu erreichen und ihre Durchführung entsprechend den Zielen und nach bestimmten Ansatzpunkten der allgemeinen Standortpolitik auszurichten.

Die Feststellung der für die besonderen Zuweisungen in Betracht kommenden Aufgabenbereiche ist nun die Hauptaufgabe unserer Untersuchung. Während aber das Problem des allgemeinen Finanz- und Lastenausgleichs darin liegt, den Schlüssel und die Merkmale für bereits bestehende Lasten zu ermitteln, handelt es sich hier um die Erörterung der Frage, welche neu und zusätzlich für eine Beeinflussung industrieller Standortsfaktoren durchzuführenden Aufgaben und Projekte als Grundlage und als Merkmale für die Finanzzuweisungen in Betracht kommen können. Bekannt ist, daß es vielen größeren Städten gelang, durch steuerlich günstige Offerten Industrien in ihren Bereich zu ziehen. Die Stadt Hanau gab der A.-G. Henkel & Co. auf 30 Jahre die Zusicherung, daß ihr in Hanau zu errichtender Zweigbetrieb nicht eher zur Gewerbesteuer herangezogen würde, bis ein bestimmter Durchschnittssteuersatz erreicht sei. Auch die Standortswahl für den Betrieb des Ford-Unternehmens in Köln ist maßgeblich von der seitens der Stadt Köln gewährten Steuererleichterung beeinflußt worden. Insbesondere aber hat die landesrechtliche Zersplitterung der Steuergesetzgebung zur Bildung sogen. Steuerinseln geführt, die nicht selten den Standort von Industrieunternehmen bestimmten[6] und in Verbindung mit mehr oder weniger hervortretenden Vergünstigungen über den Ausgabeetat der Gemeinden besondere lokale Produktionsvorteile zu schaffen vermochten. Sowohl von der Einnahme- als auch von der Ausgabeseite des Gemeindeetats sind so verschiedentlich Anstrengungen gemacht worden, den Standort der Industrien mitzubestimmen; auch auf der Ausgabeseite des Kommunalhaushalts kann beispielsweise die kostenlose Bereitstellung von mit Gleisanschlüssen verbundenem Industriegelände oder der Bau von Kleinbahnen praktisch ergänzende Bedeutung gewinnen. Während Ritschl glaubt, daß regionale Steuerlastdifferenzen als nicht zu unterschätzender, aber in der Theorie bisher übersehener Standortsfaktor angesehen werden sollten[7], schreibt Pfannschmidt: „Die für den Aufschluß der Gewerbe- und Wohnflächen, für die Anlage von Erholungsflächen, von Schulen und Kirchen, für die Versorgung mit

[6] Vgl. Findeisen, „Steuerlehre, betriebswirtschaftliche", Handb. der Betriebswirtschaft, 1928, S. 133.
[7] Ritschl, a. a. O., S. 841.

Gas, Wasser und Elektrizität, für den Personen- und Güterverkehr aufgewandten Mitteln sind außerordentlich hoch und bilden, richtig angesetzt, auf längere Sicht die wirksamsten Mittel der Standortpolitik."[8] Interessant ist in dieser Beziehung folgende am 26. April 1936 in der Frankfurter Zeitung erschienene Annonce: „Industrie-Ansiedlung erwünscht in ländl. Gegend Oberbadens (Schweiz. Grenze). Gelände kostenl. Weitgehendes steuerliches Entgegenkommen. Staatsaufträge oder -zuschüsse nicht ausgeschlossen, Arbeitskräfte, vorwiegend hervorgegangen aus Eisen-, Metall- und Waffenindustrie, vorhanden. Interessenten werden gebeten, sich an das Bürgermeisteramt zu wenden."

Jede Gemeinde ist so bei einer nach standortspolitischen Merkmalen orientierten Verteilung der „Zentralfinanzmasse" in der Lage, die erforderlichen Aufgaben durchzuführen, die sich — wie dargelegt — einerseits auf die Einnahme- und andererseits auf die Ausgabeseite des Gemeindehaushalts erstrecken können. Soweit es sich dabei um die Herbeiführung lokaler Steuerlastdifferenzen oder sogen. „Steueroasen" handelt, ergeben sich keine besonderen Schwierigkeiten bei der Bestimmung des begründenden Merkmals, das sich aus dem Ziel und der mit der Anspannung der Gemeindesteuern gleichbedeutenden Steuerkraft ergibt. Andererseits werden die Merkmale, die für die Ausgabeprojekte in Frage kommen, mit den wirtschaftlichen Gegebenheiten in Berührung stehen, die eine Standortsbewegung ursächlich zu bewirken vermögen. Auch hier wird es die Aufgabe sein, die Zweckmäßigkeit der Mittel festzustellen und die Finanzzuweisungen zu begründen. Sollte die Untersuchung erweisen, daß der eine oder der andere Weg über die Einnahme- oder Ausgabeseite des Gemeindeetats, oder auch die gleichzeitige Verfolgung beider Wege für eine zentral geplante und von den Gemeinden durchzuführende Industriestandortlenkung geeignet ist, so dürfte es praktisch nicht unmöglich sein, neben anderen wirtschaftspolitischen Mitteln auch den Finanzausgleich in den Dienst einer volkswirtschaftlich und raumpolitisch zweckmäßigen Industrieverteilung zu stellen. Der Finanzausgleich, für dessen Handhabung nach der nationalsozialistischen Neuordnung die Voraussetzungen einer nicht mehr durch interessenpolitische Ziele gestörten wirtschaftlichen Anwendung bestehen[9], scheint hier durchaus in eine einheitlich ausgerichtete Standortpolitik einfügbar und

[8] Pfannschmidt, a. a. O., S. 102.
[9] Schmölders, „Die Neuregelung des Finanzausgleichs", Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 4. Jhrg. 1937, S. 343.

geeignet, durch ein sinnvoll abgestimmtes Verteilungsverfahren eine Entlastung der Etats bestimmter Unterverbände herbeizuführen und die Durchführung der erwähnten Aufgaben zu gewährleisten. Mit der finanzpolitisch einschneidenden Änderung der Schwergewichtsverteilung im Finanzausgleich auf das Reich und die Gemeinden ergibt sich zugleich eine wesentliche Erleichterung für die Durchführung einer standortspolitischen Manipulierung der das schematische Überweisungsverfahren ablösenden standortspolitischen Finanzzuweisungen.

I. TEIL.

Die allgemeinen Voraussetzungen einer Industriestandortlenkung durch den Finanzausgleich.

A.

Die Steuerpolitik der Gemeinden als Instrument der Industriestandortlenkung.

Abschnitt II.

Die Realsteuern als Standortsfaktoren.

1.) Realsteuern und Kostenrechnung.

Der Gedanke einer regional differenzierenden, mit entsprechenden Finanzzuweisungen arbeitenden Steuerstandortpolitik erhält seine Berechtigung einmal durch die Tatsache, daß es erfahrungsgemäß bereits in der Vergangenheit infolge von Steuerbelastungsspannen nicht selten zu Industriestandortsverschiebungen gekommen ist. Zum anderen erscheint es danach zumindest nicht ausgeschlossen, im Rahmen einer einheitlich geführten Standortpolitik auch die Steuerpolitik der staatlichen Unterverbände zusammen und gleichgerichtet mit anderen Methoden der Industriestandortlenkung zu wirksamen Einsatz zu bringen. Von ausschlaggebender Bedeutung bezüglich ihrer Zweckmäßigkeit bleibt aber die Frage, ob und inwieweit dadurch für ein Industrieunternehmen scharf abgegrenzte Produktionsvorteile herbeigeführt werden können.

Wenn beispielsweise — wie die Sachverständigen des nachstehend zitierten Enquête-Ausschusses bemerken — ein Betrieb an dem steuerlich ungünstigen Standort eine Mehrbelastung von RM 10 000 jährlich gegenüber günstiger gelegenen Werken zu tragen hat, kann dies für die Kalkulation des Unternehmers keineswegs uninteressant sein und ihn gegebenenfalls dazu veranlassen, ein neuzugründendes Unternehmen an einem steuerlich günstigeren Standort zu errichten. Hohe Steuersätze und Kommunalzuschläge einiger Gemeinden des westfälischen Industriereviers führten zu

einer beträchtlichen Steuerspanne und veranlaßten nach dem Bericht des ersten Unterausschusses der im Jahre 1930 durchgeführten Industrie-Enqête sogar ein Abwandern verschiedener Betriebe der deutschen Eisen- und Stahlwarenindustrie insbesondere nach Norddeutschland, wo die Gemeinden der zuziehenden Industrie steuerlich mehr entgegenkamen[1]. In diesem Falle waren es tatsächlich regionale Steuerlastdifferenzen, die eine nicht unwesentliche Industriestandortänderung verursachten und die es somit vom steuerlichen Standpunkt des Industrieunternehmens aus nicht als gleichgültig erscheinen lassen, wo es seinen Standort hat. Je ungleicher eine sich von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidende Steuerbelastung die Industrieunternehmungen beansprucht, umso mehr tritt die Frage des Steuerstandorts in den Vordergrund, die nicht nur bei der Neuerrichtung, sondern — wie wir sahen — mit zunehmendem Steuerdruck auch für die Verlagerung bereits bestehender Betriebe aufgeworfen werden kann.

Jeder Industrieunternehmer wird sich, soweit ihn bei der Standortswahl rationale Erwägungen leiten, genau überlegen, welcher Standort seinem Unternehmen Vorteile bieten kann. Für die Wirkung der Steuersenkung einer in Betracht kommenden Industrieansiedlungsgemeinde wird damit die Frage entscheidend, ob die Entlastung von den Gemeindeabgaben ausreichend ist. Das wäre nach der Ansicht von Weber der Fall, wenn aus der lokal verminderten Steuerbelastung größere Kostenvor- bzw. Kostennachteile resultieren, die ein Hierhin- oder Dorthingehen der Produktion veranlassen können; denn Weber versteht unter einem Standortsfaktor „einen seiner Art nach scharf abgegrenzten Vorteil, der für eine wirtschaftliche Tätigkeit dann eintritt, wenn sie sich an einem bestimmten Ort, oder auch generell an Plätzen bestimmter Art vollzieht. Einen Vorteil, d. h. eine Ersparnis an Kosten und also für die Standortslehre der Industrie eine Möglichkeit, dort ein bestimmtes Produkt mit weniger Kostenaufwand als an anderen Plätzen herzustellen; noch genauer gesagt: den als Ganzes betrachteten Produktions- und Absatzprozeß eines bestimmten industriellen Produkts nach irgendeiner Richtung billiger durchzuführen als anderswo.“[2] Sind also die Gemeindesteuern Kosten, so ist der günstigste Steuerstandort zugleich ein Kostenminimalpunkt.

---

[1] Vgl. „Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft“, 11. Bd. „Die deutsche Eisen- und Stahlwarenindustrie“, Berlin 1930, S. 216.

[2] Weber, Alfred, a. a. O., S. 16.

Alle Steuern, die auf Grund einer Finanzhoheit in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betriebsprozeß erhoben werden, sind wesentliche Vorbedingungen der Produktion und stehen demgemäß als außerbetrieblicher Zwangsaufwand den innerbetrieblich erforderlichen Material- und Lohnkosten kalkulativ gleich. Die Grund-, Gewerbekapital- und Lohnsummensteuern können somit als ausdrücklich an betriebswirtschaftlichen Abmessungen anknüpfende Kostensteuern angesprochen werden[3]. Anders liegen aber die Verhältnisse bei der in erster Linie ertrags- und nicht produktionsbedingten Gewerbeertragssteuer. Großmann ist hier der Ansicht, daß diese Steuer zwar grundsätzlich wie die Einkommensteuer behandelt werden sollte, daß aber andererseits die unabhängig vom tatsächlichen Gewinn[4] nach einem korrigierten Gewerbeertrag erfolgte Veranlagung zur Zahlung zwingen kann, wenn ein Gewinn nicht vorliegt. Aus diesem Grunde wird demnach der in der Praxis ständig einkalkulierten Gewerbeertragssteuer Kostencharakter zugesprochen werden müssen[5], während die standortspolitisch ebenfalls relevante Bürgersteuer unter dem Kostengesichtspunkt nicht berücksichtigt werden kann.

Jedes durch den Finanzausgleich herbeigeführte Realsteuerbelastungsgefälle führt demnach zu Kostenvor- und Kostennachteilen, die für den Standort der Industrien Bedeutung besitzen können. Je mehr Realsteuern eine Industrieunternehmung zu zahlen hat, umso größer sind ihre Kostenersparnisse, wenn sie sich an einem Standort mit niedrigen Realsteuerbelastungen niederläßt. Unter Nichtberücksichtigung etwaiger Ablenkungs- und Ausgleichsfaktoren wie höherer Transport- oder Arbeitskosten entscheidet damit — rein kostenmäßig betrachtet — der Anteil der Realsteuern an den Selbstkosten über das Ausmaß der Vorteile und Ersparnisse, die die Wahl eines steuerlich günstigen Standorts mit sich bringt. So gesehen, eignen sich vor allem die Betriebe zu einer Standortlenkung, die eine hohe Belastung ihrer Kostenrechnung durch Realsteuern aufweisen.

2.) Die Berücksichtigung unterschiedlicher Rohgewinne.

Die Möglichkeit einer Industriestandortlenkung durch eine differenzierende Gemeindesteuerpolitik ist aber außer von dem

[3] Vgl. Großmann, „Die Steuerüberwälzung als Problem der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre" in Ztschrft. f. Betriebsw. Jhg. XVI, 1939, a. a. O., S. 14.
[4] Siehe RE des R d F vom 14. Juli 1939 RSTBL 1939, S. 849.
[5] Vgl. Großmann, a. a. O., S. 15.

Kostenanteil der Realsteuern noch von anderen Bedingungen abhängig, die bei der Beurteilung nach Kostendifferenzen nicht ersichtlich werden. Eine prozentual niedrige Kostenbelastung eines Unternehmens vermag gegebenenfalls seinen sich aus den übrigen Selbstkosten und den Verkaufserlösen ergebenden Rohgewinn sehr hoch zu beanspruchen und fällt bei scharf kalkulierenden Unternehmern umso mehr ins Gewicht, je niedriger der Rohgewinn ist. Umgekehrt wird dagegen eine hohe Kostenbelastung durch Gemeindesteuern standortspolitisch wenig wirksam sein, wenn diese einen hohen Rohgewinn prozentual geringfügig beschränkt. So ist ersichtlich, daß die prozentual gleichen steuerlichen Kostenbelastungen zweier Betriebe umso unterschiedlichere Bedeutung haben, je mehr die Rohgewinne dieser beiden Betriebe differieren.

Diese ungleiche Wirkung der Steuerbelastung erklärt sich aus dem Charakter der Realsteuern, die im Gegensatz zu den gewinnabhängigen Personalsteuern keine Rücksicht auf die Rentabilität nehmen und auch dann erhoben werden, wenn ein Wirtschaftserfolg nicht vorliegt. Die an betriebswirtschaftliche Abmessungen wie das Gewerbekapital oder die Lohnsumme anknüpfenden Realsteuern unterscheiden sich somit wesentlich von den Gewinnsteuern und sollen — nach Reinhardt — den Gemeinden als eine vom Wirtschaftserfolg unabhängige Ertragsquelle zur Verfügung stehen[6], auf deren Ausschöpfung „zum Zweck einer möglichst gleichmäßigen Verteilung des Finanzbedarfs auch in den Fällen nicht verzichtet werden kann, in denen diese Betriebe ohne Gewinn oder mit Verlust gearbeitet haben“[7]. Infolgedessen bestehen zwischen dem Rohgewinn einer Unternehmung und den für die Realsteuern relevanten betriebswirtschaftlichen Größen keinerlei unmittelbare Beziehungen, wie sie zur Begründung dieser Steuern unterstellt zu werden pflegen; vielmehr belastet die gleiche Realsteuerbelastung die Rentabilität zweier sich nach dem Rohgewinn unterscheidender Unternehmungen prozentual völlig verschieden. Je geringer der Rohgewinn, umso größer ist seine Beanspruchung durch eine gleichmäßige Steuerlast. Nach einer Untersuchung des Statistischen Reichsamts ergibt sich in dieser Beziehung beispielsweise für Hamburg ein eindeutiger Steuerbelastungsunterschied von nicht weniger

---

[6] Reinhardt, Fritz, „Realsteuerreform“, Berlin 1937, S. 9; vgl. zu diesen Fragen auch „Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 4, Besteuerung und Rentabilität gewerblicher Unternehmungen“, Berlin 1928.

[7] Derselbe, zitiert bei Eheberg-Boesler in „Grundriß der Finanzwissenschaft“, 8. Aufl., Leipzig 1939, S. 206.

als 85,4%, wenn das gleiche Unternehmen mit einem rd. RM 500 000 niedrigeren Rohgewinn abgeschlossen hat[8].

Die Berücksichtigung eines verschieden hohen Rohgewinnes der Unternehmungen nähert somit unsere Betrachtung der Wirklichkeit und läßt Bedingungen einer Standortlenkung ersichtlich werden, die einer Beurteilung auf der Grundlage der Weber'schen Theorie nicht zugänglich waren. Andererseits ist aber auch kaum ein Gedankengang der Weber'schen Theorie genauer untersucht und häufiger angefochten worden als seine Definition des Standortfaktors. Ritschl schlägt hier vor, den Begriff des Standortfaktors „nur im weiteren Sinne der Weber'schen Definition als ‚Vorteil' aufzufassen und ... nicht auf einen Kostenvorteil einzuengen"[9]. Tatsächlich dürfte auch kein Unternehmer sein Verhalten ausschließlich von der Gestaltung seiner Selbstkosten abhängig machen und nur Kostenminimalpunkte als geeigneten Standort seines Unternehmens gelten lassen. Nicklisch[10] bemerkt in dieser Beziehung mit Recht, daß sich die Standortsfrage im Wert des Standorts für den Zweck des Betriebes konzentriert, der ihn innehat. „Dieser Wert, an dem alle Einheiten des Betriebserzeugnisses teilhaben, äußert sich in dem Verhältnis zwischen dem Anteil des Standorts an dem Aufwand für diese und dem Maß von Deckung, das im Markt, bei der Veräußerung, dafür erzielbar ist."[11]

Der Anteil der Realsteuern an den Selbstkosten einer Industrieunternehmung gibt nach alledem keinen genauen Aufschluß über die Möglichkeit einer Industriestandortlenkung von der Steuerseite her. Erst die Frage, inwieweit verschiedenartige Rohgewinne beansprucht werden, führt auf die Vielgestaltigkeit des Wirtschaftslebens und der Voraussetzungen zurück, die für eine Standortänderung maßgebend werden. Je niedriger die Rohgewinne von Industrieunternehmen sind, umso stärker wirkt eine Differenzierung der Realsteuern. Für unrentable oder schlechtrentierende Betriebe ist demnach die standortspolitische Bedeutung verschiedenartiger Realsteuerbelastungen am größten.

---

[8] Einzelschriften zur Statistik des deutschen Reichs, Nr. 28, a. a. O. S. 112/113 Typ B II der Tabellen.
[9] Ritschl, a. a. O., S. 819.
[10] Nicklisch, „Die Betriebswirtschaft", 7. Auflg., Stuttgart 1932, S. 197.
[11] Nicklisch, ebenda.

3.) Die Bedeutung verschiedenartiger Betriebsabmessungen.

Die Einschaltung des Gedankens an den verschieden hohen Rohgewinn genügt indessen noch nicht, um die allgemeinen und vielgestaltigen Bedingungen einer Industriestandortlenkung von den Realsteuern her ersichtlich werden zu lassen. Der gleiche Rohgewinn zweier Unternehmungen desselben Standorts kann vielmehr umso unterschiedlicher belastet werden, je mehr sich diese in dem Grundvermögen, dem Kapitalaufbau und der Arbeitsintensität voneinander abheben. Andererseits ist es auch nicht ausgeschlossen, daß verschieden große Rohgewinne dann gleichmäßig beansprucht werden, wenn entsprechende Abweichungen in den genannten Betriebsabmessungen vorhanden sind.

Bei kapitalintensiven Betrieben wächst der Druck einer Gewerbekapitalsteuer, bei arbeitsintensiven Betrieben derjenige einer Lohnsummensteuer[12]. Nehmen wir den Vermögensaufbau hinzu, so ist die steuerliche Belastung umso ungünstiger, je mehr Grundstückswerte in dem Betriebsvermögen vorhanden sind und je tiefer die Gewerbekapitalsteuern unter den Grundsteuern liegen. Wenn sich z. B. schon innerhalb einer einzigen Industriegruppe, der Eisen- und Stahlwarenindustrie, die Löhne und Gehälter zwischen 7 und 76% der gesamten Selbstkosten bewegen[13], so zeigt sich deutlich, wie unterschiedlich die verschiedene Gestaltung der an die Merkmale des Grundvermögens, des Kapitalaufbaues und der Lohnsumme anknüpfenden Realsteuerhebesätze wirken kann. Bei Unternehmen gleichen Rohgewinnes entscheidet der relative Anteil des Grundvermögens, des Gewerbekapitals und der Lohnsumme über die Steuerbelastung und Beanspruchung des Rohgewinnes.

Die höchste Steuerbelastung hat allgemein die ausgesprochen arbeitsintensive Unternehmung aufzubringen[14]. Dieses Ergebnis dürfte durch die Erhebung der Lohnsummensteuer erklärlich werden. Mit sinkender Lohnsumme und steigendem Gewerbekapital ändert sich jedoch die Steuerleistung zu Gunsten des kapitalorientierten Betriebes. Der wenig arbeits- oder kapitalintensive, aber mit hohem Grundvermögen wirtschaftende Betrieb ist allgemein noch günstiger gestellt. Dabei ist allerdings zu bemerken, daß — wie

12 Siegert, „Der gestaltende Einfluß der Steuern auf Produktionstechnik und Betriebsorganisation", Berlin 1935, S. 33.

13 Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 28, a. a. O., S. 26.

14 Vgl. Mellerowicz, „Kosten und Kostenrechnung" Bd. I „Theorie der Kosten", Berlin 1933, a. a. O., S. 364 und „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen", 6. Jhg., Nr. 2 „Steuerkraft und Steueranspannung der preußischen Großstädte 1938", S. 13.

wir im nächsten Abschnitt sehen werden — die steuerliche Wirkung dieser Betriebsgrundlagen dann modifiziert wird, wenn örtlich verschiedene Steuersysteme vorhanden sind.

Davon abgesehen ist zunächst festzustellen, daß Industrieunternehmen, die einen gleichen Rohgewinn aufweisen, umso weniger zu einer bestimmten Standortswahl veranlaßt werden können, je höher sich der Anteil des Grundvermögens stellt. Mit steigendem Gewerbekapital wächst der Steuerdruck und erhöht damit den Anreiz zu einer steuerlich zu beeinflussenden Standortsbewegung. Darüber hinaus sind die arbeitsintensiven Betriebe steuerlich am stärksten belastet und am ehesten geneigt, einem Steuerbelastungsgefälle zu folgen.

Die von dem Vorhandensein des Grundvermögens, der Kapital- und Arbeitsintensität abhängige und je nach deren Anteil gestaffelte Steuerleistung eines Betriebes fällt nun — wie oben erwähnt — umso mehr ins Gewicht, je niedriger der Rohgewinn ist. In diesem Falle wird die Steuerleistung für den arbeitsintensiven Betrieb relativ höher und verstärkt die steuersteigernde Tendenz der Betriebsgrundlage, die wiederum eine Standortlenkung von der Steuerseite her erleichtert. Andererseits wird ersichtlich, daß hohe Rohgewinne eines arbeitsintensiven Betriebes ebenso stark belastet werden können wie niedrige Rohgewinne von mit hohem Grundvermögen wirtschaftenden Unternehmungen. Die vier Faktoren: Rohgewinn, Grundvermögen, Kapital- und Arbeitsintensität entscheiden somit zunächst die Frage, ob und inwieweit eine Industriestandortlenkung von der Realsteuerseite her von Erfolg sein kann.

4.) Modifizierende Wirkungen der Steuersysteme.

Industrieunternehmungen mit gleichen Rohgewinnen und Betriebsgrundlagen werden steuerlich umso unterschiedlicher beansprucht, je mehr die Realsteuerhebesätze an verschiedenen Standorten differieren. So gesehen ergibt sich für diese Betriebe eine Rangfolge steuerlich günstiger Standorte, die allein von der Höhe der Hebesätze abhängt. Unter dem Einfluß der Vielseitigkeit der Steuersysteme zeigen sich jedoch abweichende Ergebnisse, die gegebenenfalls dazu führen können, daß selbst ein schlechtrentierender arbeitsintensiver Betrieb in einer Industriestadt mit hohen Hebesätzen steuerlich günstiger gestellt ist als in einer Industrieansiedlungsgemeinde mit niedrigen Steuersätzen, die ein andersartiges Steuersystem bevorzugt. Da nun die verschiedenen Gemein-

den entsprechend ihren abweichenden Steuersystemen sowohl das Grundvermögen, als auch das Gewerbekapital oder die Lohnsumme völlig verschieden und des öfteren überhaupt nicht zur Steuerleistung heranziehen, ist es in keinem Falle gleichgültig, ob ein arbeitsintensiver Betrieb in einer Industrieansiedlungsgemeinde mit niedriger Lohnsummensteuer oder in einer Industriestadt liegt, die — wie Breslau — hohe Gewerbe- und Grundsteuerhebesätze veranschlagt und auf die Lohnsummensteuer verzichtet. Das gilt andererseits unter entsprechend abgeänderten Voraussetzungen ebenso für kapitalintensive und mit hohem Grundvermögen wirtschaftende Betriebe jeder Industriegruppe. So wird z. B. eine örtliche Gewerbekapitalsteuersenkung kaum entscheidend auf den Standort eines Betriebes der hochmechanisierten und nur mit einer 3%igen Lohnsumme[15] arbeitenden Mühlenindustrie einwirken, der sonst genau so gut in einer Gemeinde mit Lohnsummensteuer zu errichten ist.

Nach alledem ist ersichtlich, daß ein allgemeines regionales Steuerbelastungsgefälle für gleichartige Betriebe keine Vorteile mit sich bringen muß. Die verschiedenartigen Steuersysteme können gegebenenfalls dazu führen, daß Steuerleistungsunterschiede gleicher Betriebe an verschiedenen Standorten und ungleicher Betriebe an einem Standort nicht auftreten und standortspolitisch wirksam werden. In diesem Falle werden alle für die Steuerleistung und für ihren Unterschied relevanten Faktoren wie Rohgewinn, Kapital- oder Arbeitsintensität und Grundvermögen kompensiert und verhindern eine Industriestandortlenkung durch differierende Realsteuern.

Mit diesen Feststellungen gewinnen wir nun einen weiteren Gesichtspunkt, der nicht selten von Bedeutung werden kann. Erhebt eine Industrieansiedlungsgemeinde die Lohnsummensteuer, so ist kaum damit zu rechnen, daß arbeitsintensive Betriebe selbst durch niedrige Hebesätze für die Lohnsummensteuer veranlaßt werden, ihren Standort hier zu bestimmen. Denn diese Betriebe könnten sich in Gemeinden niederlassen, die auf die Lohnsummensteuer überhaupt verzichten und das Gewerbekapital besteuern. Demgegenüber sind aber für kapitalintensive Unternehmen insbesondere solche Gemeinden von größerer standortpolitischer Bedeutung, die vor allem die Lohnsumme zur Steuerleistung und das Gewerbekapital nicht oder nur unwesentlich heranziehen. Selbstverständlich entscheidet hier jedoch im Einzelfall einerseits die tatsächliche Struk-

[15] Vgl. Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 28, a. a. O., S. 28.

tur der Betriebe und andererseits die örtlich und zeitlich verschiedene Höhe der Hebesätze für die genannten Steuern. Die allgemein erhobene Grundsteuer tritt in dieser Beziehung als modifizierender Faktor zurück.

Zusammengefaßt ergibt sich somit, daß bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit eine Industriestandortlenkung durch differierende Realsteuern durchgeführt werden kann, folgende Faktoren zu berücksichtigen sind:

a) die Kostenquote der Realsteuern,
b) die unterschiedlichen Rohgewinne der Industrieunternehmen,
c) die betriebswirtschaftlichen Grundlagen, Lohnsumme, Gewerbekapital und Grundvermögen,
d) das Steuersystem einer Industrieansiedlungsgemeinde.

Abschnitt III.

Die standortspolitische Bedeutung einer Differenzierung der Gemeindesteuern.

Im vorhergehenden Abschnitt haben wir gesehen, unter welchen Bedingungen eine Standortsbeeinflussung durch Realsteuerbelastungsspannen erreicht werden kann. Diese Bedingungen sind spezieller Art und lassen eine gesonderte Betrachtung weiterer Voraussetzungen zweckmäßig erscheinen. Auch die Berücksichtigung der Bürgersteuer, die als eine prozentual von der Einkommensteuer erhobene Gewinnsteuer den erörterten Bedingungen nicht unterliegt, kann am besten hier erfolgen. Die Voraussetzungen allgemeiner Art umfassen dann die Fragen, ob ein Unternehmen den Steuerbelastungen auszuweichen und die Wirkung der Steuerspannen zu verhindern in der Lage ist, in welchem Umfange der endgültige Betriebserfolg durch differierende Gemeindesteuern beeinflußt werden kann und endlich, inwieweit Steuervergünstigungen mit anderen standortspolitisch herbeigeführten Vorteilen zu kumulieren sind.

1.) Das Problem der Ausgleichsfaktoren.

Erfahrungsgemäß versucht jeder Unternehmer, den Steuerbelastungen in dieser oder jener Form auszuweichen. Sehen wir dabei von den illegalen Methoden ab, die in der Form falscher Angaben, Steuerhinterziehungen oder Bestechungen ein politisch-sittliches Problem der Steuermoral darstellen, so kommt zunächst einmal jener Vorgang der betriebswirtschaftlichen Umstellung in Be-

tracht, der als Steuervermeidung bekannt ist und auf einer Änderung der Tatbestände beruht, an die das Gesetz die Steuerleistung knüpft. Diese Steuervermeidung kann standortspolitisch aber nur dann von Bedeutung sein, wenn — wie im vorhergehenden Abschnitt gesagt — durch die verschiedenartigen Steuersysteme örtliche Ausweichungen herbeigeführt werden. Im übrigen kann die Steuervermeidung regionale Steuerlastdifferenzen nicht ausgleichen, sondern höchstens vermindern. Ein arbeitsintensives Unternehmen sieht sich beispielsweise an zwei Standorten mit entsprechenden Steuersystemen, aber unterschiedlichen Hebesätzen trotz einer Mechanisierung der gleichen Steuerspanne gegenüber, die allerdings dann vermindert wird, wenn an dem zweiten Standort die Lohnsummensteuer nicht erhoben wird. Sofern aber technische oder allgemeinwirtschaftliche Gründe das Aufsuchen dieses zweiten Standorts nicht verhindern, erscheint die Mechanisierung und Steuervermeidung in dieser Hinsicht betriebswirtschaftlich sinnlos und standortspolitisch uninteressant.

Ebensowenig wie die Steuervermeidung durch Änderung der Betriebsstruktur kann auch die Steuereinholung standortspolitische Bedeutung erlangen. Die Fälle, in denen eine an äußere Produktionseinrichtungen anknüpfende Steuer wie beispielsweise die Kessel- und Maischraumsteuer in der Branntweinindustrie eingeholt werden kann, spielen praktisch keine Rolle. Wenn aber ein Unternehmer in der Lage ist, durch die in verschiedenen Formen mögliche Steuerüberwälzung einer hohen Steuerbelastung aus dem Wege zu gehen, scheint die regional differenzierende Steuerpolitik zunächst ohne Wirkung zu bleiben.

Als Steuerüberwälzung wird bekanntlich der Tatbestand angesehen, daß eine Steuer vom Steuerzahler im Wege einer Preiserhöhung, bzw. bei der Rückwälzung im Wege eines Preisabschlags oder durch Qualitätsverschlechterung der Ware auf einen anderen als Steuerträger übertragen wird. Je nach der Art der Steuer wird nun die Überwälzungsmöglichkeit geringer oder größer sein. In jedem Falle aber hängt sie davon ab, ob und inwieweit eine monopolistische Marktbeherrschung des betreffenden Unternehmens vorhanden ist. Je straffer nun die Staatsführung ihre Markt- und Preispolitik durchführt, umso mehr wird der Spielraum für die Überwälzung eingeschränkt, der nach den Erkenntnissen der Steuerüberwälzungslehre für die Bürgersteuer als Einkommensteuer ohnehin sehr gering ist und eine Abwälzung sehr unwahrscheinlich werden

[1] Vgl. Mering, „Die Steuerüberwälzung", Jena 1928, S. 217.

läßt[1]. Berücksichtigt man überdies — abgesehen von den allgemeinen Einwänden gegen die Überwälzung —, daß die Realsteuern als Kostensteuern in der Rentabilitätsrechnung eines Unternehmens erscheinen, so ist vollends klar, daß eine Konkurrenz auf der Grundlage des Leistungswettbewerbs der Überwälzung sowohl in Bezug auf die Preisgestaltung als auch hinsichtlich einer Qualitätsänderung sehr enge Grenzen zieht. Insbesondere die für eine Industriestandortlenkung am besten geeigneten schlechtrentierenden Betriebe werden dem Risiko eines Umsatzrückganges aus dem Wege gehen und sich durch das Aufsuchen steuergünstiger Standorte eine Rentabilitätverbesserung zu verschaffen suchen, ohne die Rentabilität selbst zu gefährden. Die gutrentierenden Unternehmen dagegen dürften kaum einen Anlaß sehen, ihre Produktionsvorteile auf dem Wege über Preiserhöhungen und nicht über Umsatzsteigerungen auszunutzen. Nach alledem wird die Steuerüberwälzung standortspolitisch keine Rolle spielen können.

Ausgleichsfaktoren, die den standortspolitischen Druck einer Steuerbelastungsspanne auf dem Wege über eine Steuerabwehr ausschalten, sind somit in nennenswerter Stärke nicht vorhanden. Sofern durch eine regionale Differenzierung der Gemeindesteuern ein Steuerbelastungsgefälle herbeigeführt wird, sehen sich die Unternehmer an verschiedenen Standorten ungleichen Belastungen gegenüber, die für eine Standortsbewegung mehr oder weniger große Bedeutung erlangen können. Es fragt sich nur, in welchem Ausmaß eine Verminderung der gesamten Steuerleistung durch differierende Gemeindesteuern erreicht werden kann. In dieser Beziehung ergibt sich durch die Interdependenz der Steuerquellen eine allgemeine Kompensation der Belastungsunterschiede, die ein Gefälle der Gemeindesteuern abgeschwächt.

2.) Interdependenz der Steuerquellen.

Was jeden Unternehmer bei jeder industriellen Kalkulation vor allem interessiert, sind die drei großen Gruppen der Material-, Lohn- und Generalunkosten und nicht zuletzt als vierte Gruppe der nach Weber wohl in der „kapitalistischen", aber nicht in der „reinen" Wirtschaft relevante Standortsfaktor: der endgültige Betriebserfolg[2]. Während die Frage nach der Gestaltung des endgül-

[2] Vgl. Weber, a. a. O., S. 28/29.

tigen Betriebserfolges bei der Erörterung der Realsteuerwirkung auf den Rohgewinn noch nicht angeschnitten zu werden brauchte, erscheint es nunmehr angebracht, die allgemeine Kompensation der durch Steuerbelastungsspannen bedingten Reingewinnunterschiede näher zu beleuchten, um damit ein Bild über die endgültigen steuerlichen Vor- bzw. Nachteile an verschiedenen Standorten mit ungleichen Gemeindesteuern zu gewinnen.

Nach dem Einkommensteuergesetz von 1934 müssen Einkünfte aus dem Gewerbebetrieb mit dem Gewinn angesetzt werden, der sich als Unterschiedsbetrag zwischen dem Betriebsvermögen am Schluß des Wirtschaftsjahres und dem Betriebsvermögen am Schluß des vorangegangenen Wirtschaftsjahres ergibt. Bei der Feststellung dieses Gewinnes ist es gestattet, die genannten Realsteuern (die Bürgersteuer kommt hier nicht in Betracht) abzusetzen. Infolgedessen ergeben sich — wie wir bereits feststellten — Gewinnschwankungen bei gleichen Rohgewinnsalden, die nur durch die verschiedene Höhe der Realsteuerbelastungen hervorgerufen werden und andererseits auf die Quelle der Reichsbesteuerung einwirken. Hohe Realsteuern füllen die Kassen der Gemeinden und bedingen ein niedriges Personalsteueraufkommen und umgekehrt. Für den Industrieunternehmer bedeutet dies nun, daß eine örtliche Realsteuersenkung einen erhöhten Zugriff der Reichsbesteuerung mit sich bringt und den endgültigen Betriebserfolg zumindest nicht im gleichen Ausmaß zu erhöhen vermag. Hier zeigt sich die kompensatorische Wirkung der gegenseitigen Abhängigkeit von Real- und Gewinnsteuern, die die standortspolitische Wirksamkeit differierender Realsteuern einschränken. So ergeben sich z. B. für ein Unternehmen, dessen Rohgewinn von RM 100 000.— mit 15% durch die Realsteuern belastet wird, folgende Steuersummen und Betriebserfolge, wenn am Standort B die Realsteuern um 50%, am Standort C um 75% vermindert werden:

Standort A		Standort B		Standort C	
Rohgewinn	RM 100 000	. . . .	RM 100 000	. . . .	RM 100 000
Realsteuern	„ 15 000	. . . .	„ 7 500	. . . .	„ 3 750
Gewinn	RM 85 000	. . . .	RM 92 500	. . . .	RM 96 250
Einkommenst.	„ 46 750	. . . .	„ 51 150	. . . .	„ 53 350
Reingewinn	RM **38 250**	. . . .	RM **41 350**	. . . .	RM **42 900**
Steuersumme	RM 61 750	. . . .	RM 58 650	. . . .	RM 57 106

Am Standort B wird also der Rohgewinn des Unternehmens durch die Realsteuersenkung um 7,5% entlastet. Dieser Entlastung steht aber durch die höhere Reichseinkommensteuer eine um 4,4% erhöhte Belastung gegenüber, so daß der endgültige Betriebserfolg des Unternehmens nur um 3,1% verbessert erscheint. Das gleiche gilt infolge der Progression des Einkommensteuertarifs in verstärktem Maße bei einer weiteren Senkung der Realsteuern am Standort C auf 3,8% des Rohgewinnes. Der Betriebserfolg des Unternehmens wird hier bei einer Entlastung des Rohgewinnes durch die Realsteuern um 14,2% und bei gleichzeitiger Erhöhung der Einkommensteuer um 6,6% nur in einem Ausmaß von 4,7% insgesamt gestärkt. Alle Unternehmen, deren Rechtsform die Erhebung der Einkommensteuer vorschreibt, sehen sich daher bei einer Differenzierung der Realsteuern einer nicht unbeträchtlich geringeren Entlastungsspanne gegenüber, die infolge der Progression des Einkommensteuertarifs bei gutrentierenden Betrieben stärker, bei schlechtrentierenden Betrieben weniger stark in Erscheinung tritt und damit im zweiten Falle eine Standortsbeeinflussung eher möglich erscheinen läßt. Selbstverständlich ergeben sich je nach den betriebswirtschaftlichen Abmessungen, Rohgewinnsalden und Standorten sehr verschiedene absolute und relative Ergebnisse.

Die gleiche ein Steuerbelastungsgefälle abschwächende Wirkung hat auch die mit der Einkommensteuer gekoppelte Bürgersteuer. Diese von den Gemeinden erhobene Personalsteuer ist jedoch materiell nicht sehr bedeutend und kann jedenfalls dann als Gegenfaktor ausgeschaltet werden, wenn die Industrieansiedlungsgemeinden ihre Hebesätze entsprechend ermäßigen.

Während nun die Staffelung der Einkommensteuersätze bei sinkenden Realsteuerhebesätzen eine relative Erhöhung der Steuersumme bedingt und mit steigenden Rohgewinnen an kompensatorischer Wirkung gewinnt, sind die körperschaftsteuerpflichtigen Kapitalgesellschaften durch die Erhebung einer prozentual gleichbleibenden Körperschaftsteuer zum Teil besser gestellt. Bei den in dieser Rechtsform geführten Unternehmen ergibt sich keine relative Steigerung der gesamten Steuerleistung in Bezug auf unterschiedliche Rohgewinne. Die gutrentierenden Betriebe sehen sich demnach der gleichen prozentualen Entlastungsspanne gegenüber wie die schlechtrentierenden. Hier wie dort führt aber die Abhängigkeit von Real- und Gewinnsteuern zu einer Abschwächung des Steuerlastgefälles.

So ergibt sich vom Standpunkt der Unternehmung aus, daß eine

wesentliche Senkung der Realsteuern in solchen Gemeinden, die für eine Industrieansiedlung in Betracht kommen, nur eine unwesentliche Erhöhung des endgültigen Betriebserfolges bewirkt und insbesondere für gutrentierende Personalgesellschaften sehr wenig wirksam zu werden vermag. Der Einwand, daß es sich ja hier um nicht zur Debatte stehende Reichssteuern handelt, kann dabei nicht erhoben werden. Von ausschlaggebender Bedeutung ist das Verhältnis der gesamten Steuerleistung zu dem sich aus den Verkaufserlösen und den übrigen Selbstkosten ergebenden Rohgewinnsaldo, und zwar ohne Rücksicht darauf, daß das Steueraufkommen auf verschiedene Steuergläubiger verteilt wird. Die Abhängigkeit der Real- und Personalsteuern dürfte es demnach kaum ermöglichen, daß eine Realsteuersenkung allein für die Standortswahl entscheidend wird. Eine Verminderung der Realsteuerbelastung von 50% bewirkt z. B. bei der rentabilitätsmäßig mit 20,12% des Ertrages höchstbelasteten Maschinen-, Apparate- und Fahrzeugindustrie nicht mehr als eine 5—7%ige Ertragsentlastung. Andererseits ist es klar, daß die differenzierende Steuerpolitik der Gemeinden nicht als alleiniges und entscheidendes Mittel der allgemeinen Standortpolitik angesehen werden kann. In einem Zusammenwirken aller verfügbaren Mittel, wie beispielsweise auch der Lohn- und Tarifpolitik, vermag sie immerhin einige Bedeutung zu erlangen, die durch die psychologische Wirkung verstärkt wird.

3.) Die Bedeutung örtlicher Steuervergünstigungen.

Billige Tarifverhältnisse, das Vorhandensein hochqualifizierter Arbeitskräfte, die Verkehrslage u. a. m., alle diese mehr oder weniger günstige Vorbedingungen schaffenden Kalkulationsmomente können je nach ihrem besonderen Gewicht in der Kombination der Standortsgründe von größerer oder geringerer Bedeutung sein und ergänzend zusammen- oder auch neutralisierend einander entgegenwirken. So ist es möglich, daß ein Unternehmen trotz ungünstiger Steuerverhältnisse doch einen bestimmten Standort aufsucht. Für eine vorausschauende Standortpolitik ist andererseits aber die Möglichkeit gegeben, alle überhaupt verfügbaren Mittel einzusetzen und in dem Sinne auf ein Zusammenwirken abzustellen, daß die örtlichen Produktionschancen verstärkt in Erscheinung treten. In unserer Untersuchung können wir daher die Möglichkeit einer im Rahmen der einheitlich geführten Standortpolitik allgemein nicht

denkbaren Konkurrenz verschiedener Standortsfaktoren ausschalten und darauf hinweisen, daß sich die Wirkung einer Steuersenkung in Industrieansiedlungsgemeinden mit anderen Standortsvorteilen kumulieren läßt und so standortspolitisch von Bedeutung sein kann[3].

Im übrigen darf hier — wie bereits angedeutet — nicht übersehen werden, daß der psychologische Einfluß einer Steuerdifferenzierung sehr oft größer ist als der materielle Effekt. Eine Standortsentscheidung dürfte in den meisten Fällen nicht auf exakte Kalkulationsermittlungen, sondern auf allgemeine und sehr oft ausschließlich irrationale Erwägungen zurückzuführen sein, die in dem Komplex der Standortsursachen mehr oder minder wirken. Insbesondere kann das psychologische Argument in steuerlicher Hinsicht angeführt werden, das auch in dem nationalsozialistischen Staat einen gewissen Spielraum in der Richtung auf soziale Betriebsverbesserungen oder standortspolitische Verbesserungen behalten kann.

Unter Berücksichtigung aller Bedingungen, die im einzelnen für die Standortswahl eines Unternehmers maßgebend werden und insbesondere die Wirkung einer Steuerlastdifferenzierung bestimmen, kann somit gesagt werden, daß eine regional differenzierende, mit entsprechenden Finanzzuweisungen arbeitende Steuerstandortpolitik der Gemeinden in das Programm einer allgemeinen Standortpolitik einzugliedern ist. Ihr Erfolg wird durch die Voraussetzungen begrenzt, die bisher allgemein erörtert worden sind und vor allem schlechtrentierende Industrieunternehmen als für die Standortlenkung geeignet erscheinen lassen. Der relative Anteil der Lohnsumme, des Gewerbekapitals und des Grundvermögens, der zu einer in der gleichen Reihenfolge sinkenden Wirkung von Steuerbelastungen führt, zeigt weitere Einzelheiten über die Möglichkeit der steuerlichen Standortpolitik und läßt allgemein erkennen, daß arbeitsintensive Betriebe eher als kapitalintensive und solche Unternehmen zu beeinflussen sind, die ein hohes Grundvermögen ausweisen. Diese in Bezug auf die erhobenen Realsteuern grundsätzlich gleichbleibende Tendenz der Betriebsabmessungen wird jedoch durch die Verschiedenartigkeit des Steuerrechts in den einzelnen Gemeinden beeinträchtigt und führt gegebenenfalls standortspolitisch zu Ausweichungen einzelner Industriegruppen, die hinsichtlich ihrer Betriebsgrundlagen an Standorten mit anderen Steuersystemen weniger belastet werden. Je nach dem Schwerpunkt der Steuersysteme

[3] Vgl. L. Boehme, „Die Auflockerung der industriellen Konzentration durch differenzierende Lohnpolitik", Diss. Breslau 1939, S. 56.

in dieser oder jener Industrieansiedlungsgemeinde ergeben sich verschiedene Wirkungen, die infolge der Interdependenz der Steuerquellen sowohl im standortspolitisch günstigen als auch im ungünstigen Sinne abgeschwächt werden, denn die regionalen Differenzen der Gemeindesteuern bewirken ungleiche Zugriffe der Reichsbesteuerung und mildern ein Steuerlastgefälle, das jedoch mit Ausnahme der gutrentierenden Personalunternehmen für alle Betriebe eine von dem Rohgewinn und den Betriebsabmessungen abhängige Erfolgsspanne verbürgt, die in Verbindung mit anderen Standortsvorteilen und in Bezug auf die psychologische Wirkung standortspolitisch ausreichend erscheint. Durch besonders niedrige Hebesätze der mit der Einkommensteuer gekoppelten und in der kompensatorischen Wirkung gleichen Bürgersteuer kann von den Industrieansiedlungsgemeinden überdies ein weiterer Anreiz geschaffen werden.

B.

Die Aussichten einer Steuerstandortpolitik in Bezug auf einzelne Industrien.

Abschnitt IV.

Statistische Unterlagen.

In den bisherigen Erörterungen sind allgemein die Bedingungen gekennzeichnet worden, die für eine Standortsbeeinflussung durch differierende Gemeindesteuern maßgebend werden. Um die Grenzen ihrer tatsächlichen Wirksamkeit festzustellen, ist es nunmehr erforderlich, die einzelnen Industrien in Bezug auf diese Bedingungen zu untersuchen. Der Versuch, statistische Unterlagen zu gewinnen, stößt jedoch auf nicht geringe Schwierigkeiten, die schematische Schlußfolgerungen nicht gestatten. In dieser Beziehung ist zunächst einmal zu bemerken, daß es sich hier ja nicht um die Frage einer Verlagerung bereits bestehender, sondern um die Standortlenkung von neuzugründenden Industrieunternehmen handelt. Infolgedessen zeigen die statistischen Angaben stets ein anderes Bild als die eingehende und vorsichtige Vorkalkulation und Marktanalyse eines Unternehmers zur Ermittlung des optimalen Standorts für ein neuzugründendes Werk. Das gilt umso mehr, je weiter die statistischen Untersuchungen zurückliegen. Demnach können schon aus diesem Grunde die einzigen steuerstatistischen Untersuchungen des Reichs-

verbandes der deutschen Industrie aus dem Jahre 1927[1], die auf Grund einer Heranziehung von 1065 Industrieunternehmen an tatsächliche Verhältnisse anknüpfen, nur sehr bedingt verwertet werden. Ihre Anwendung kommt aber nicht in Frage, wenn berücksichtigt wird, daß sowohl die betriebswirtschaftlichen Abmessungen der Industrien als auch ihre Rohgewinne in der Zwischenzeit weitgehende Änderungen erfahren haben[2]. Statistische Unterlagen, die die tatsächliche und für eine Standortlenkung entscheidende Rohgewinnbelastung durch die Gemeindesteuern ausweisen, sind somit nicht vorhanden.

Andererseits stehen aber doch zwei größere statistische Untersuchungen zur Verfügung, die u. a. auch Einzelschlüsse über die wahrscheinliche Wirksamkeit einer differenzierenden Steuerstandortpolitik der Gemeinden gestatten. So hat einerseits das Statistische Reichsamt in einer bereits zitierten eingehenden steuerstatistischen Untersuchung für das Jahr 1930 die Steuerbelastungen für fingierte, verschiedenartig konstruierte Industrieunternehmen errechnet. An Hand von 5 Industrietypen mit jeweils andersartiger Struktur und verschiedenem Rohgewinn werden die Besteuerungen und die mannigfaltigen Besteuerungsunterschiede darin u. a. auch in v. H. des Rohgewinns ausgewiesen[3]. Da sich materielle Änderungen der Gemeindesteuern in der Zwischenzeit nicht ergeben haben, können die Resultate des Statistischen Reichsamts durchaus als Unterlage für die Frage herangezogen werden, ob und inwieweit eine differenzierende Steuerstandortpolitik der Gemeinden tatsächlich eine wirksame Steuerbelastungsspanne herbeizuführen vermag.

---

[1] Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie, „Besteuerung, Ertrag und Arbeitslohn industrieller Unternehmungen im Jahre 1927", Nr. 47, Berlin 1929.

[2] Z. B. Tabakindustrie. Vgl. Statistik des deutschen Reichs, Bd. 466, „Gewerbliche Betriebszählung", S. 81.

[3] Einzelschrift zur Statistik des deutschen Reichs, Nr. 28, a. a. O., S. 46 ff.

Steuerbelastung und Restgewinn von Industrieunternehmen mit hohen und niedrigen Rohgewinnen an verschiedenen Standorten *).

Standort in	Bergbau			Eisen-, Stahl- und Metallwarenindustrie			Maschinen-, Apparate- und Fahrzeugbau			Textilindustrie			Chemische Industrie		
	A II			B II			C II			D II			E II		
	Rohgewinn in RM	Realsteuern in v. H. des Rohgewinns	Restgewinn in v. H. des Rohgewinns	Rohgewinn in RM	Realsteuern wie bei A II	Restgewinn wie bei A II	Rohgewinn in RM	Realsteuern wie vorstehend	Restgewinn wie vorstehend	Rohgewinn in RM	Realsteuern wie vorstehend	Restgewinn wie vorstehend	Rohgewinn in RM	Realsteuern wie vorstehend	Restgewinn wie vorstehend
1.															
Preußen	700 000	19,6	32,3	650 000	18,3	31,4	550 000	19,2	31,7	550 000	17,8	30,2	650 000	19,2	33,7
Württemberg		14,6	35,9		13,4	35,4		13,7	35,8		12,6	33,8		14,6	37,0
Sachsen		10,9	37,3		9,6	36,4		10,1	37,0		9,6	35,0		10,7	38,7
Preußen L **)		20,5	31,8		20,1	30,4		19,6	31,5		18,4	29,8		14,9	36,6
2.			Verlust			Verlust			Verlust			Verlust			Verlust
Preußen	140 000	59,8	78,0	130 000	58,1	91,5	110 000	59,9	88,8	110 000	55,3	104,9	130 000	57,7	67,0
Württemberg		60,9	72,9		52,7	78,3		55,9	77,1		55,7	77,6		60,6	64,6
Sachsen		31,5	49,8		28,0	61,7		29,3	58,5		27,7	99,1		33,0	40,2
Preußen L **)		64,3	82,4		67,2	100,6		62,3	91,2		59,2	108,8		36,3	45,6

*) Berechnet nach Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs Nr. 28, Tabellen 19 und 22, S. 46, 82.
**) L = Gemeinden mit Lohnsummensteuer. — Die Typen II sind leichter berechenbar und daher gewählt.

Die vorstehende Übersicht zeigt die Steuerbelastung gleicher Unternehmen an verschiedenen Standorten und verschiedener Unternehmen an demselben Standort. Da das Statistische Reichsamt aus einer Fülle von tatsächlich untersuchten Industriezweigen nur die für die Besteuerung typische Auswahl getroffen hat, kann die Berechnung der Steuerbelastung und der Restgewinne von Industrieunternehmen als alle vorkommenden Fälle umfassend angesehen werden. Insofern ergeben sich mannigfaltige Besteuerungsunterschiede, die unsere theoretischen Feststellungen eindeutig unterstreichen und zunächst einmal ersichtlich machen, daß gleiche Betriebe an verschiedenen Standorten ungleich besteuert werden. So ist beispielsweise der Betrieb Typ A II in Sachsen am niedrigsten und in einer preußischen Gemeinde mit Lohnsummensteuer am höchsten besteuert. Stellt man jedoch gleiche Unternehmen mit ungleichen Rohgewinnen gegenüber, so zeigen sich wesentliche Steuerbelastungsunterschiede, die somit veranschaulichen, daß schlechtrentierende Betriebe auf ein Steuerbelastungsgefälle am ehesten reagieren. Auch die ungleiche Wirkung der Betriebsabmessungen kommt in der Übersicht recht deutlich zum Ausdruck. Der ausgesprochen arbeitsintensive Industrietyp A II, der weniger arbeitintensive Typ B II und die kapitalintensiven Betriebe der Textil- und chemischen Industrie werden beispielsweise in einer preußischen Gemeinde mit Lohnsummensteuer sehr ungleich zur Steuerleistung herangezogen. Schließlich kann aber auf Grund der in der statistischen Übersicht ausgewiesenen Restgewinne gesagt werden, daß trotz der kompensatorischen Wirkung der Bürger- und Einkommensteuer immerhin noch eine ins Gewicht fallende Ungleichheit der Restgewinne besteht, die beispielsweise bei dem Betrieb A II zwischen Preußen und Sachsen 5% des Rohgewinnes beträgt und demnach von scharf kalkulierenden Unternehmern gewiß nicht unberücksichtigt bleibt. Da überdies im Rahmen einer differenzierenden Steuerstandortpolitik der Gemeinden die kompensatorische Wirkung der in der Belastung nicht sehr bedeutenden Bürgersteuer[4] durch besonders niedrige Hebesätze ausgeglichen werden kann, ist ohne weiteres und stichhaltig allgemein festzustellen, daß regional differierende Gemeindesteuern mit besonders bedingten Abweichungen für alle Industrieunternehmen wirksam werden. Im einzelnen aber ermöglichen die vorliegenden statistischen Ergebnisse naturgemäß keinen Schluß auf die individuelle Wirkung einer Steuerstandortpolitik.

[4] Die Belastungen sind gering und ebenfalls in der genannten Übersicht ausgewiesen.

Wie erwähnt, umfaßt die vorstehende Übersicht Industrieunternehmen mit hohen und niedrigen Rohgewinnen und mit völlig unterschiedlichen Betriebsgrundlagen. Innerhalb dieser konstruierten Grenzfälle liegen nun in der Wirklichkeit die tatsächlichen Betriebe und ebenso die steuerlichen Belastungen. Da wir jedoch gesehen haben, daß die Steuerlastspannen für alle Betriebe groß genug sind, um wirksam werden zu können, erscheint es nunmehr zweckmäßig, an Hand der außerdem noch vorliegenden amtlichen Produktionsstatistik des Reichsamts für wehrwirtschaftliche Planung[5] die Struktur der einzelnen Industrien festzustellen und aufzuzeigen, welche Industrien mehr und welche Industrien auf regional differierende Gemeindesteuern weniger reagieren. Ein anderer Weg der statistischen Beweisführung für einzelne Industrien steht uns nicht zur Verfügung.

Die Produktionsstatistik des Reichsamts für Wehrwirtschaftliche Planung berechnet u. a. einerseits die Nettoproduktionswerte der Industriegruppen im Jahre 1936 und andererseits die Lohnquoten für dasselbe Jahr[6]. Die Berechnung der Nettoproduktionswerte erfolgt dabei in der Weise, daß von den Bruttoproduktionswerten, d. s. die Verkaufserlöse insgesamt, jeweils die Beträge an verbrauchten Rohstoffen, Halbwaren und Hilfsstoffen einschließlich der Kraft- und Heizstoffe, des Stromes usw. sowie des Wertes der vergebenden Lohnarbeiten mit Ausnahme der Lohnarbeiten für Instandsetzungen abgesetzt werden. Infolgedessen liegt der so ermittelte Nettoproduktionswert etwas höher als der in dieser Untersuchung näher bestimmte Rohgewinn. Er gibt indessen auch so gute Anhaltspunkte über die für die Realsteuerbelastung wichtigen Rohgewinngrößen und bringt in seiner Berechnung pro Kopf der Arbeitskräfte die Kapital- bzw. Arbeitsintensität der einzelnen Industriezweige recht deutlich zum Ausdruck. Industrien mit erheblichem Kapitalaufwand werden demnach einen höheren Nettoproduktionswert pro Kopf aufweisen als arbeitsintensive Industrien. Da jedoch einmal die Höhe der Löhne und zum anderen die Zusammensetzung der Belegschaft dem Einfluß des Kapitals entgegenwirken kann, erscheint es zweckmäßig, zugleich auch den Anteil der Lohnsumme am Nettoproduktionswert zur Beurteilung der Kapital- bzw. Arbeitsintensität einzelner Industrien zu berücksich-

---

5 „Die deutsche Industrie", Gesamtergebnisse der amtlichen Produktionsstatistik, Schriftenreihe des Reichsamts für Wehrwirtschaftliche Planung, Heft 1, Berlin 1939.

6 Vgl. hierzu Abschnitt I, 12; Abschnitt II, 1; Seite 29 ebenda.

tigen. In dieser Beziehung verhält sich der Lohnanteil in der großen Linie umgekehrt wie der Nettoproduktionswert pro Kopf. Ein niedriger Lohnanteil ist demnach das Anzeichen für eine starke Kapitalintensität. Daß andererseits in Einzelfällen wie bei besonderen Betrieben der pharmazeutischen Industrie außergewöhnlich hohe Gemeinkosten den allgemeinen Schlüssen entgegenwirken, ist nicht näher zu erörtern und im großen und ganzen nicht störend.

Zahlen zur Struktur von Industrieunternehmen.

Industriezweige	Nettoproduktionswerte in v. H. der Gesamtsumme	Anteil der Löhne u. Gehälter am Nettowert	Nettoquote pro Kopf der Arbeitskräfte in RM	Betriebsgrundstück in v. H. des Gesamtkapitals*)
1. Bergbau	6,5	41,9	6,3	24,8
2. Kraftstoffindustrie	0,7	33,4	7,7	—
3. Eisenschaffende Industrie	3,4	42,0	5,8	—
4. Nichteisenmetall-Industrie	1,6	37,5	8,2	--
5. Gießerei-Industrie	2,1	46,0	4,2	—
6. Eisen- und Stahlwaren-Industrie	5,2	43,3	3,9	28,1
7. Maschinenbau	7,6	47,1	4,9	23,2
8. Stahl- nnd Eisenbau	1,6	56,6	3,1	—
9. Fahrzeug-Industrie	2,4	45,4	4,2	23,2
10. Elektro-Industrie	4,4	37,7	5,7	13,6
11. Feinmechanische u. optische Industrie	1,1	53,0	3,2	13,6
12. Metallwarenindustrie u. verw. Gew.	2,3	50,6	3,0	28,1
13. Industrie der Steine und Erden	3,6	46,0	3,6	35,6
14. Keramische Industrie	0,8	41,6	5,0	33,5
15. Glas-Industrie	0,7	42,4	3,0	33,5
16. Säge-Industrie	0,9	39,9	4,1	—
17. Holz verarbeitende Industrie	2,1	48,5	2,7	29,5
18. Chemische Industrie	4,5	30,6	8,3	18,1
19. Chemisch-technische Industrie	2,2	29,4	7,6	—
20. Kautschuk- u. Asbest-Industrie	0,8	42,3	4,1	22,9
21. Papier-, Pappen- u. Zellstoff-Industr.	1,3	35,6	5,2	26,2
22. Druck und Papierverarbeitung	2,9	47,3	3,7	27,3
23. Leder-Industrie	1,9	45,4	3,3	20,5
24. Textil-Industrie	8,3	43,7	3,1	19,6
25. Bekleidungs-Industrie	2,2	38,8	3,2	19,1
26. Industrie der Öle und Fette, Futtermittel und tierische Leime	1,2	23,6	9,8	—
27. Spiritus-Industrie	0,7	21,7	6,2	—
28. Nahrungs- u. Genußmittel-Ind.	8,7	27,4	6,5	23,3
29. Elektrizitäts- u. Gasversorgung	5,8	23,0	11,5	—
30. Bauindust. u. sonst. Industriezweige	12,5	27,9	3,5	27,5
Gesamte Industrie	100,0	38,8	4,3	23,3

Berechnet auf Grund der Tabellen S. 33 und 25 ff. der amtlichen Produktionsstatistik.

*) Entnommen aus Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 28 ..... a. a. O., S. 28.

Die vorstehende Übersicht bringt alle für die Beurteilung der Wirkung einer Steuerstandortpolitik wichtigen Betriebselemente mit Ausnahme der Rechtsform der einzelnen Gesellschaften. Daß für Aktiengesellschaften die Steuerbelastungen durchweg etwas niedriger liegen und daß insbesondere eine Realsteuerbelastungsdifferenz bei gutrentierenden Körperschaften fühlbarer wirkt, geht im übrigen ebenfalls aus der bereits zitierten Statistik des Reichsamts hervor[7]. Leider ist es jedoch nicht möglich, die vorstehenden Rechtsformen von Unternehmungen einzelner Industriezweige statistisch zu belegen. Auf Grund der vorstehenden Daten sind wir aber nunmehr in der Lage, die einzelnen Industrien wenigstens in Bezug auf ihre Rohgewinngestaltung, Kapital- oder Arbeitsintensität aufzugliedern und die wahrscheinliche Wirksamkeit einer differenzierenden Steuerstandortpolitik im einzelnen zu ermitteln.

Abschnitt V.

Die Industrien im einzelnen.

1.) Industrien, die für eine Standortlenkung nicht in Betracht kommen.

Bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die eine oder die andere Industrie einer differenzierenden Gemeindesteuerpolitik folgen wird, ist zunächst zu berücksichtigen, daß die allgemein gleichbleibenden Tendenzen der Betriebsgrundlagen einmal durch die zeitlich und räumlich relativ ungleich hohen Hebesätze und zum anderen durch den örtlich verschiedenartigen Aufbau des Steuersystems modifiziert werden können. Infolgedessen ist ein allgemeines Urteil zunächst nur unter der Annahme gleicher Hebesätze und Steuersysteme möglich. Damit gewinnen wir zuerst ein Bild über die Wirkung der Betriebsabmessungen, das jedoch anschließend durch die Berücksichtigung von tatsächlichen Steuersystemen und Hebesätzen verschiedener Gemeinden Preußens korrigiert werden soll. Zuvor erscheint es aber angebracht, alle Industrieunternehmen aus der Betrachtung auszuschalten, die aus technischen oder anderen Gründen für eine Standortlenkung ungeeignet sind.

---

[7] Vgl. Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs .... Nr. 28, S. 46 ff.

In dieser Beziehung können wir nun auch auf die Ergebnisse zurückgreifen, die in einer bereits zitierten Untersuchung von L. Boehme herausgearbeitet worden sind[1].

Alle Industrien, die an das Vorkommen ihrer Rohstoffe gebunden sind, scheiden für die Industriestandortlenkung von vornherein aus. Dazu gehören: der Bergbau, die Zement- und Ziegelindustrie, die Eisen- und Metallgewinnung, die Sägewerksindustrie und teilweise die Papierindustrie.

Außerdem kommen die Industrien nicht in Betracht, die wie das Baugewerbe, die Massenfabrikation von Porzellanwaren, die Musikinstrumenten- und Spielwarenherstellung, die Holzwarenherstellung und die Lederindustrie bereits dezentralisiert sind.

Darüber hinaus erscheinen alle die Industrieunternehmen für eine Standortlenkung ungeeignet, die in gewissem Sinne durch die Orientierung nach den qualifizierten Arbeitskräften ebenfalls technisch gebunden sind und nur durch eine entsprechende Arbeitseinsatzpolitik zur Standortsänderung bewogen werden können. Das sind: die Qualitätsporzellanindustrie, die Feinmechanik und Optik, das Vervielfältigungsgewerbe, der Fahrzeugbau, zum Teil die Eisen- und Stahlwarenherstellung, die Herstellung von Kleidern und Wäsche und die feinere Textilindustrie.

Alle übrigen hier nicht genannten Industrien sind dagegen zum Teil mehr oder weniger standortspolitisch zu beeinflussen, sofern die allgemeine Standortpolitik für eine entsprechende Ausrichtung der in Betracht kommenden Standortsfaktoren Sorge trägt. In diesem Rahmen und in dem der Kombination der Standortsursachen entsprechenden Zusammenwirken der Standortsfaktoren wirken auch die differierenden Gemeindesteuern, deren grundsätzliche Bedeutung im einzelnen aus den folgenden Betrachtungen ersichtlich wird.

2.) Die Tendenzen der steuerlich wichtigen Betriebsabmessungen und die Möglichkeit einer Standortlenkung der Industrien.

Die Textilindustrie, die in Bezug auf den Rohgewinn mit einem Anteil des Nettoproduktionswertes von 8,3% an dem Nettoproduktionswert der gesamten Industrie unter den hier interessierenden Industrien an erster Stelle steht, ist weder ausgesprochen kapital- noch arbeitsintensiv. Der Lohnanteil bewegt sich vielmehr

[1] L. Boehme, a. a. O., S. 40.

um den Durchschnitt der gesamten Industrien, während der Nettoproduktionswert pro Kopf niedrig liegt und damit auf das Vordringen minderqualifizierter Arbeiter hinweist[2]. Lediglich die Flachs- und Hanfrösterei, die Flachsspinnerei und -zwirnerei und die Streichgarnspinnerei und -zwirnerei können auf Grund ihrer Lohnanteile[3] von 64,5% bzw. im niedrigsten Falle von 54,6% als hervortretend arbeitsintensive Industriezweige angesprochen werden, die am ehesten auf differenzierende Gemeindesteuern reagieren. In diesen Betrieben stehen Aussortierungs- und Aufbereitungsarbeiten voran, die das Vorhandensein qualifizierter Arbeitskräfte nicht erforderlich machen[4]. Sonst ist auch die Textilindustrie trotz des Einsatzes angelernter Arbeiter weitgehend an von diesen ausgeführte qualifizierte Arbeit gebunden und für eine Standortlenkung ungeeignet. Infolgedessen kommen für eine Steuerstandortpolitik — gleichlautend mit den Ergebnissen der Arbeit von L. Boehme[5] — lediglich die genannten Gruppen der Textilindustrie in Betracht.

An zweiter Stelle steht in Bezug auf den Rohgewinn der Maschinenbau mit einem Anteil von 7,6%. Bei diesem Industriezweig kommt es recht deutlich zum Ausdruck, daß die Verfeinerungsindustrien einen höheren Lohnanteil am Nettoproduktionswert pro Kopf ausweisen. Diese Tatsache läßt auf ein Vordringen nichtqualifizierter menschlicher Arbeitskraft schließen[6]. Im Durchschnitt liegt hier der Lohnanteil am Nettoproduktionswert mit 47,1% recht hoch. Lediglich bei dem Kessel- und Apparatebau ist mit 38,1% Lohnanteil eine durchschnittliche Arbeitsintensität vorhanden, während andererseits die Herstellung von Papiermaschinen mit einem Lohnanteil von 52,1% am stärksten arbeitsintensiv betrieben wird und demgemäß weit stärker besteuert erscheint. Soweit daher eine Standortlenkung der Papiermaschinenindustrie, der ebenfalls mit 51,8% arbeitsintensiven Textilmaschinenindustrie und der mit einem Lohnanteil von 49,2% wirtschaftenden Industrie zur Herstellung von Maschinen und Apparaten für das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe in Frage steht, kann eine differenzierende Gemeindesteuerpolitik durchaus wirksam werden und trotz einer gewissen Absatzorientierung dieser Industriezweige zusammen mit der entsprechend ausgerichteten Lohnpolitik erfolgreich sein.

[2] Vgl. hierzu Statistik des Deutschen Reichs, Band 466, S. 69.
[3] Bei spezielleren Zahlen vgl. Amtliche Produktionsstatistik, a. a. O., S. 25 ff.
[4] Amtliche Produktionsstatistik, a. a. O., S. 34.
[5] Vgl. L. Boehme, a. a. O., S. 41.
[6] Vgl. L. Boehme, a. a. O., S. 34.

Die Eisen- und Stahlwarenindustrie, die dem Maschinenbau mit einem Nettoproduktionswert von 5,2% der Gesamtsumme folgt, ist dagegen außerordentlich vielseitig und ermöglicht kaum ein allgemeines Urteil. Gemessen an dem durchschnittlichen Lohnanteil von 43,3% kann weder von einer ausgesprochenen Kapital- noch von einer hervortretenden Arbeitsintensität gesprochen werden. Mit verminderter Arbeitsintensität wie bei der feinen Schneidwarenindustrie oder der Fahrzeugteilindustrie steigt dagegen der Nettoproduktionswert pro Kopf und zeigt, daß hier in der Hauptsache qualifizierte Arbeitskräfte beschäftigt werden, deren örtliche Gebundenheit dem stärker werdenden Druck einer Gewerbekapitalsteuerspanne standortspolitisch entgegenwirkt [7]. Soweit jedoch weniger kapitalintensive Zweige wie die Blechwarenindustrie in Betracht kommen, tritt die Absatzorientierung der Industrien in den Vordergrund [8]. Die Betriebsabmessungen im Rahmen der Eisen- und Stahlwarenindustrie wirken jedoch nach keiner Seite hin ausgesprochen steuersteigernd. Infolgedessen kann die Steuerstandortpolitik der Gemeinden kaum wesentlich dazu beitragen, die Standortswahl für Betriebe der Eisen- und Stahlwarenindustrie zu beeinflussen.

Bei der Elektroindustrie, die mit einem Nettoproduktionswert von 4,4% ebenfalls zu den Unternehmen mit hohen Rohgewinnen gerechnet werden kann, sind dagegen die allgemeinen Voraussetzungen für eine Standortlenkung ungleich günstiger. Eine technische Gebundenheit an bestimmte Standorte besteht hier ebensowenig wie eine Orientierung nach hochqualifizierten Arbeitskräften [9]. Andererseits kann die Elektroindustrie mit einem durchschnittlichen Lohnanteil von 37,7% weder als ausgesprochen arbeits- noch als kapitalintensiv bezeichnet werden. Lediglich die Herstellung von elektrischen Apparaten der Stark- und Schwachstromindustrie ist mit einer Lohnquote von 46,5% als über den Durchschnitt arbeitsintensiv anzusehen, während die Glühlampen- und Leuchtröhrenindustrie mit 29,3% und die Kabelindustrie mit 34,5% des Lohnes vom Nettoproduktionswert kapitalintensiv erscheinen. Diese Industriezweige werden daher einerseits durch die Lohnsummensteuer und andererseits durch die Gewerbekapitalsteuer stärker erfaßt und leichter einer Steuerspanne folgen. Im allgemeinen kann jedoch gesagt werden, daß eine differenzierende Gemeindesteuerpolitik in

[7] Vgl. Enquête-Ausschuß, 11. Bd., „Die Deutsche Eisen- und Stahlwarenindustrie", S. 103.
[8] Ebenda, S. 107, ebenfalls zitiert bei L. Boehme, a. a. O., S. 35.
[9] Vgl. L. Boehme, a. a. O., S. 30.

Verbindung mit anderen Maßnahmen der Standortpolitik nicht ohne Bedeutung für die Standortswahl von Betrieben der Elektroindustrie bleibt.

Als ausgesprochen kapitalintensive Industriezweige sind dagegen die chemische Industrie und die chemisch-technische Industrie zu bezeichnen, die einerseits mit einer Nettoquote von 4,5% hohe und andererseits mit 2,2% niedrige Rohgewinne aufweist. Bei diesen hauptsächlich in der Rheinprovinz, in der Provinz Sachsen und in Hessen konzentrierten Industrien tritt der Lohnanteil am Nettoproduktionswert mit 30,6% bzw. 29,4% sehr zurück, während andererseits die Nettoquote pro Kopf der beschäftigten Arbeitskräfte mit 8,3% bzw. 7,6% stark über dem Durchschnitt liegt. Tatsächlich benötigen diese Industrien nur wenig Arbeitskräfte, und zwar lediglich zur Kontrolle der komplizierten maschinellen Vorrichtungen und für Hilfsarbeiten[10]. Am stärksten tritt die Kapitalintensität bei der Seifen-, Waschmittel- und Glycerinindustrie, der Herstellung von Hilfsmitteln für die Textil- und Lederindustrie, und bei der Pharmazeutischen Industrie und Drogenverarbeitung hervor. Für diese Zweige der chemischen Industrie trifft auch die sonst zum Teil sehr starke Bindung an Rohstoffvorkommen, Kraftquellen und Verkehrsschnittpunkte weniger zu[11], so daß von dieser Seite her einer Standortlenkung nichts im Wege steht. Allgemein gesehen wirkt hier jedoch der Druck einer Gewerbekapitalsteuer besonders stark. Die chemische und chemisch-technische Industrie bietet daher für eine Standortlenkung günstige Voraussetzungen, soweit eine Rohstofforientierung nicht vorhanden ist. Sonst ist immerhin noch die Möglichkeit gegeben, im Rahmen der allgemeinen Standortpolitik und auch im Rahmen des Finanzausgleichs über den Ausgabeetat einer Gemeinde Ergänzungsmaßnahmen zu treffen und für das Vorhandensein z. B. günstiger Verkehrsmöglichkeiten in Industrieansiedlungsgemeinden zu sorgen.

Im Verhältnis zu dem Durchschnitt in der bereits untersuchten Eisen- und Stahlwarenindustrie ist die Metallwarenindustrie mit einem Lohnanteil von 50,6% und einer Nettoquote pro Kopf der beschäftigten Arbeitskräfte von 3,0% hervortretend arbeitsintensiv. Insbesondere die Herstellung von metallischen Überzügen erscheint mit einem Lohnanteil von 69,1% bzw. mit einem Nettowert pro Kopf von 2,3% außergewöhnlich stark auf menschliche Arbeits-

[10] Vgl. Produktionsstatistik a. a. O., S. 32 und Statistik des Deutschen Reichs, Bd. 466 a. a. O., S. 38.
[11] Vgl. Statistik des Deutschen Reichs, Band 466, a. a. O., S. 41.

kräfte angewiesen. Da dieser Zweig der Metallwarenindustrie weniger qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, steht einer Steuerstandortlenkung nichts entgegen. Im allgemeinen liegt jedoch auch in der Metallwarenindustrie eine große Vielseitigkeit vor, die nur teilweise und überall dort, wo qualifizierte Arbeitskräfte in größerem Umfange nicht erforderlich sind, eine Standortlenkung ermöglicht. Zu berücksichtigen bleibt indessen, daß die Metallwarenindustrie mit einem Nettoproduktionswert von 2,3% einen niedrigen Rohgewinn aufweist und demgemäß durch die Realsteuern verhältnismäßig stärker erfaßt wird.

Die Nichteisenmetallindustrie, die ebenso wie die Gießereiindustrie niedrige Rohgewinne aufweist, ist dagegen steuerlich nicht zu beeinflussen. Die Hüttenbetriebe und Raffinerien sowie die Gießereien sind in weitgehendem Maße rohstofforientiert und können — wie bei Giesche — nur durch außergewöhnliche Maßnahmen an einen bestimmten Standort geleitet werden [12]. Soweit sie jedoch wie die Aluminiumhütten oder kleinere Metallhütten nicht auf dem Erz basieren, folgen sie entweder den Energiequellen (Kohle und Wasser) oder dem Metallbedarf wie beispielsweise die Gold- und Silberscheideanstalten in Pforzheim oder Frankfurt a. M. [13].

Auch der Stahl- und Eisenbau ist in überwiegendem Maße absatzorientiert und sonst bereits dezentralisiert. Das gleiche gilt für die Papier-, Pappen- und Zellstoffindustrie sowie für die Papierverarbeitung und das Nahrungsmittelgewerbe einschließlich der Spiritusindustrie und für die Industrie der Öle und Fette.

So wären zum Schluß nur noch die Kraftstoffindustrie und die Kautschuk- und Asbestindustrie zu erwähnen. Während jedoch die einzelnen Zweige der Kraftstoffindustrie wie die Steinkohlenteerdestillation oder die Herstellung von Mineralölderivaten und Montanwachs an die Rohmaterialien oder an günstige Binnenschiffahrtslinien gebunden sind und demgemäß standortspolitisch nicht beeinflußt werden können, sind die allgemeinen Voraussetzungen einer Standortlenkung der Kautschuk und Asbestindustrie denkbar günstig [14]. Diese Industriezweige sind hauptsächlich in den Großstädten u. a. in Hannover, Berlin und Harburg-Wilhelmsburg konzentriert und weder rohstoff- noch arbeits- oder transportorientiert. Soweit die einzelnen Zweige der Kautschukindustrie wie die Her-

[12] Ebenda, a. a. O., S. 19.
[13] Ebenda, a. a. O., S. 19.
[14] Vgl. L. Boehme, a. a. O., S. 38.

stellung von Kautschukwaren und die Gummischuhindustrie einen hohen Lohnanteil von 48,6% bzw. 49,2% aufweisen, sind sie insbesondere deshalb für eine Standortlenkung geeignet, weil die Großstädte überwiegend die Lohnsumme besteuern[15]. Allgemein können jedoch, obwohl sonst steuersteigernde Tendenzen bei dieser Industrie nicht sichtbar werden, regionale Realsteuerdifferenzen andere Maßnahmen der Standortpolitik z. B. auf dem Lohngebiet wirksam unterstützen, und zwar insbesondere auch deshalb, weil die Rohgewinne hier gemessen an dem Nettoproduktionswert mit 0,8% sehr niedrig liegen.

Nach alledem ergibt sich somit zusammengefaßt folgendes:

Neben die in der Arbeit von L. Boehme als für eine Standortlenkung nicht in Frage kommend ausgewiesenen Industrien treten hier die weiter aufgegliederten Unternehmen der Eisen- und Stahlwarenindustrie, soweit sie nicht allgemein standortspolitisch zu beeinflussen sind, der Nichteisenmetallindustrie, des Stahl- und Eisenbaues sowie des Papier- und Nahrungsmittelgewerbes, der Industrie der Öle und Fette und der Kraftstoffindustrie

Arbeitsintensive Unternehmen, die durch eine Steuerlastdifferenzierung am stärksten beeinflußt werden, sind dagegen: bestimmte Zweige der Textilindustrie, insbesondere die Flachs- und Hanfrösterei, die Flachs- bzw. Streichgarnspinnerei und -zwirnerei, der Maschinenbau, insbesondere die Papiermaschinenindustrie, die Textilmaschinenindustrie und die Nahrungsmittelmaschinenindustrie. Außerdem ist auch die Herstellung von elektrischen Apparaten der Stark- und Schwachstromindustrie über dem Durchschnitt arbeitsintensiv. Die Metallwarenindustrie und insbesondere die Herstellung von metallischen Überzügen kann weiterhin ebenfalls als ausgesprochen arbeitsintensiv angesehen werden und wird nur dort Steuerlastdifferenzen unberücksichtigt lassen, wo qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden. Schließlich gehört auch die Gummischuhindustrie und die Herstellung von Kautschukwaren zu dieser arbeitsintensiven Gruppe.

Auf der anderen Seite stehen dagegen Industriezweige, bei denen die Kapitalintensität stark hervortritt und die demgemäß den Druck einer Gewerbekapitalsteuer stärker fühlen. Das sind: die Kabel-

---

15 Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 6. Jhg. Nr. 2 „Steuerkraft und Steueranspannung der preußischen Großstädte 1938".

industrie, die chemische und chemisch-technische Industrie, insbesondere die Seifen-, Waschmittel- und Glycerinindustrie, die Herstellung von Hilfsmitteln für die Textil- und Lederindustrie und die Pharmazeutische Industrie und Drogenverarbeitung.

Ein ausgesprochen hervortretendes Grundvermögen zeigte sich jedoch bei keiner der hier untersuchten Industrien.

Die bisher nicht genannten Zweige der Elektroindustrie und der Kautschuk- und Asbestindustrie sind ebenfalls durch eine Steuerlastdifferenzierung zu beeinflussen. Sie zeigen jedoch keine hervortretenden und steuersteigernden Betriebsabmessungen.

3.) Korrektur der Ergebnisse mit Rücksicht auf die örtlich verschiedene Steuergesetzgebung.

Die eben getroffenen Feststellungen sind nun nicht uneingeschränkt zu verwerten. Wie bereits in dem allgemeinen Teil erwähnt worden ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen von einer Wirksamkeit regionaler Realsteuerbelastungsdifferenzen nicht gesprochen worden. Wenn z. B. ein arbeitsintensives oder andererseits ein kapitalintensives Unternehmen vor der Frage steht, sich in einer Industrieansiedlungsgemeinde niederzulassen, die die Lohnsummen- bzw. Gewerbekapitalsteuer erhebt, oder eine Gemeinde zu bevorzugen, deren Steuersystem so gestaltet ist, daß die hervortretenden Betriebsabmessungen nicht oder in geringerem Maße als Besteuerungsobjekt dienen, dürften die niedrigen Realsteuerhebesätze der Industrieansiedlungsgeeminde standortspolitisch ohne Wirkung bleiben. Auch die durch andere Standortsfaktoren behinderte Ausweichmöglichkeit in andere Gemeinden mit ebenfalls mäßigen Steuern steht einer selbständigen Steuerstandortpolitik entgegen.

Vor der durch die Realsteuerreform vom 1. 12. 1936 eingeleiteten Neuordnung des Realsteuerrechts bestanden oft von Gemeinde zu Gemeinde wesentliche Unterschiede in dem Steuerrecht[16]. Den preußischen Gemeinden war beispielsweise freigestellt, eine Gewerbekapitalsteuer zu veranlagen oder statt dessen die Lohnsumme zu besteuern. So erhoben Städte mit verhältnismäßig niedrigen Steuern wie Hannover und Elberfeld durchweg Gewerbekapitalsteuern, während die rheinisch-westfälischen Industriestädte und die Städte des oberschlesischen Reviers vor allem die Lohnsumme zur Steuerleistung heranzogen und mit den Gewerbekapitalsteuer-

[16] Vgl. Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs ... Nr. 28, a. a. O. S.

sätzen unter dem Durchschnitt blieben. Infolgedessen sahen sich ausgesprochen arbeitsintensive Unternehmen in den Städten Hannover oder Elberfeld und ausgesprochen kapitalintensive Unternehmen in den Industriestädten steuerlich begünstigt.

Diese Verhältnisse haben sich — soweit sie uns hier interessieren — im wesentlichen nicht geändert. Wenn auch die reichsrechtliche Regelung des Realsteuerrechts den Gemeinden im Rahmen der Verkopplungs- und Realsteuerbestimmungen lediglich die jährliche Bestimmung der Hebesätze vorbehielt und jede Einrichtung einer Lohnsummensteuer von der Genehmigung der obersten Gemeindeaufsichtsbehörde abhängig machte, werden doch vielfach Lohnsummensteuern und sehr unterschiedliche Hebesätze veranschlagt. Von 34 preußischen Großstädten erheben 23 die Lohnsummensteuer, während sie bei den kleineren Stadtkreisen weniger verbreitet ist (43 von 80)[17]. Dagegen wird „die Gewerbesteuer nach dem Ertrag und Kapital ... von den Mittelstädten (245 v. H.) nicht schwächer, sondern noch um einige Hundertteile stärker ausgeschöpft als von den Großstädten (232 v. H.). Dies gilt auch, wenn man die Gemeinden mit Erhebung der Lohnsummensteuer (225 gegen 221 v. H.) und die ausschließlich die Hauptsteuer erhebenden Gemeinden (275 gegen 270 v. H.) je für sich gleicht, wie auch dann, wenn man das Aufkommen der Lohnsummensteuer in die Anspannung der Hauptsteuer einbezieht (283 gegen 276 v. H.). Durchschnittlich findet sich in allen Stadtkreisgruppen übereinstimmend eine schwächere Ausschöpfung der Hauptsteuer dort, wo die Hilfssteuer erhoben wird.“[18]

So ergeben sich unter Umständen modifizierende Wirkungen, die unsere Ergebnisse im gewissen Sinne korrigieren. Die hervortretenden Betriebsabmessungen der Industrien auf der einen Seite, die verhältnismäßig ungleiche Höhe der Hebesätze und die örtlich verschiedenen Steuersysteme auf der anderen Seite bedingen gegebenenfalls Abweichungen von einem Steuerbelastungsgefälle und wirken einer durch den Finanzausgleich vorbereiteten Steuerstandortpolitik entgegen. Infolgedessen ist es erforderlich, diese Gegenwirkungen durch geeignete Maßnahmen auszuschalten. Es wird nicht zu umgehen sein, im Interesse einer Standortpolitik den Industrieansiedlungsgemeinden die Erhebung einer Lohnsummensteuer zu untersagen. Soweit dann jedoch für ausgesprochen arbeits- oder

---

17 Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, „Steuerkraft und Steueranspannung der kreisfreien Mittelstädte“, 6. Jhg., Nr. 516, S. 42.

18 Ebenda, S. 77.

kapitalintensive Unternehmen immer noch eine Belastungsgleichheit zwischen einer Industrieansiedlungsgemeinde mit niedrigen Gewerbesteuerhebesätzen ohne Lohnsummensteuer und anderen Gemeinden besteht, die einerseits ebenfalls keine Lohnsummensteuer oder andererseits die Hauptsteuer im Verhältnis zur Hilfssteuer niedrig erheben, können nur der Finanzausgleich in Verbindung mit einer endgültigen Regelung des Verkoppelungsproblems im Sinne einer weitgehenden Angleichung von Haupt- und Hilfssteuer und besondere Ergänzungsmaßnahmen der Gemeinden über den Ausgabeetat einen Erfolg versprechen. Im Rahmen dieser Untersuchung sind demnach die Fragen der besonderen Ausrichtung des Finanzausgleichs und der gemeindlichen Ergänzungsmaßnahmen von nicht geringerer Bedeutung.

Um zu verhindern, daß niedrige Gewerbesteuern einer Industrieansiedlungsgemeinde standortspolitisch durch ebenso mäßige Steuern einer für die Industrialisierung nicht in Betracht kommenden Gemeinde kompensiert werden, wird der Finanzausgleich so gestaltet sein müssen, daß diese Gemeinden geringere Zuweisungen als bisher erhalten und somit gezwungen sind, ihre Hebesätze zu erhöhen. Da jedoch der Finanzausgleich bereits jetzt schon nach einem Schlüssel vorgenommen wird,. der neben der Zusammensetzung der Bevölkerung und der Größe der Gemeinden vor allem die „Steuerkraft" der Gemeinden als Merkmal vorsieht, wird kaum damit zu rechnen sein ,daß steuerstarke Städte wie Frankfurt a. M., Düsseldorf, Hannover, Lübeck oder Bielefeld[19], die besonders niedrige Gewerbesteuerhebesätze veranschlagen, zu einer wesentlichen Erhöhung der Hundertsätze zu veranlassen sind. In diesem Falle könnte die Steuerpolitik einer Industrieansiedlungsgemeinde zu der Standortlenkung nur insoweit beitragen, als sie durch mäßige Steuern einen entgegenwirkenden Standortsfaktor ausschaltet. Sofern die Industrieansiedlungsgemeinde jedoch durch entsprechende Finanzzuweisungen in die Lage versetzt wird, über ihren Ausgabeetat siedlungs- oder verkehrspolitische Ergänzungsmaßnahmen zu treffen, kann sie in diesem besonderen Falle und auch allgemein entsprechend dem erforderlichen Ineinandergreifen vielseitiger Maßnahmen in den verschiedensten wirtschaftlichen Bereichen die allgemeine Standortpolitik unterstützen.

In allen Fällen, insbesondere dann, wenn das Mittel der Steuerlastdifferenzierung für sich allein noch keine großen Aussichten einer

[19] Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, „Steuerkraft und Steueranspannung der preußischen Großstädte 1938, 6. Jhg., Nr. 2, S. 11.

wirksamen Standortsbeeinflussung eröffnet, lassen die verschiedenartigen Aufgabenbereiche der Gemeinden, die in ihrer Gesamtheit einer der größten Auftraggeber und Förderer der Wirtschaft nach allen Richtungen hin sind, weitere und gegebenenfalls günstigere Möglichkeiten auf der Seite ihrer Ausgabegebarung erwarten. Der ganze Umfang und die Vielseitigkeit der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Gemeinde, die dem Außenstehenden meist nur in Krisenzeiten der Wirtschaft bewußt werden, steckt einen Rahmen, in dem bestimmte Aufgaben hervortreten, die in enger Beziehung zu industriellen Standortsbedingungen stehen und deren Beeinflussung gewährleisten. Die Zweckmäßigkeit der durchführbaren Maßnahmen entscheidet aber wiederum über den Einsatz entsprechender Finanzzuweisungen, deren zentrale Verteilung eine ungehinderte Handhabung nach von anderen Gesichtspunkten bestimmten Ansatzpunkten der allgemeinen Standortpolitik ermöglicht.

C.

Ergänzungsmaßnahmen über den Ausgabeetat der Industrieansiedlungsgemeinden.

Abschnitt VI.

Die Beeinflussung der industriellen Arbeitsorientierung.

1.) Das Ausgleichsproblem bei Lohndifferenzen.

An standortspolitisch wirksamen Ergänzungsmaßnahmen kommen vor allem arbeitspolitische, verkehrspolitische und bodenpolitische Maßnahmen der Industrieansiedlungsgemeinden in Betracht. Unter den arbeitspolitischen Aufgaben interessiert in dieser Beziehung zunächst ein Problem, dessen Lösung durch die Gemeinden eine von L. Boehme geforderte Lohndifferenzierung wirksam zu unterstützen vermag.

Regionale Lohndifferenzen sind zwar einerseits für bestimmte Industrien standortspolitisch wichtig; sie führen aber in jedem Falle zu Gegenwanderungen von Arbeitskräften und entziehen damit einer standortspolitischen Lohndifferenzierung die Grundlage. Um dies zu verhindern, schlägt L. Boehme im wesentlichen eine örtliche Reallohnerhöhung durch weitgehende Ansiedlung von Arbeitskräften vor[1]. Dabei sind regionale und die Lohnunterschiede kom-

[1] L. Boehme, a. a. O., S. 50 f.

pensierende Differenzen der Siedlungsbelastung entscheidend, die nur dann herbeigeführt werden können, wenn von den allgemeinen Finanzierungsgrundsätzen für eine Siedlung in Industrieansiedlungsgemeinden ebenso abgewichen wird, wie dies bereits für sozial Bedürftige und Grenzbezirke durch Erhöhung des Reichsdarlehns und Neugestaltung des zinslosen Zusatzdarlehns einerseits und durch Senkung des Zinssatzes in Verbindung mit einer Minderung der geforderten Eigenleistung andererseits von seiten des Reichs aus geschieht. Industrieansiedlungsgemeinden können hier, wenn ihnen durch zweckentsprechende Finanzzuweisungen die finanzielle Grundlage gegeben wird, wirksam tätig sein und sowohl die Kosten als auch die Finanzierung einer Siedlung besonders zu gestalten und den durch die Lohndifferenz gegebenen örtlichen Erfordernissen anzupassen versuchen.

Um den Weg einer billigeren Siedlung vorzubereiten, wäre zunächst einmal daran zu denken, durch eine auf lange Sicht erfolgende umfassende und großzügige Bodenvorratswirtschaft der Industrieansiedlungsgemeinden die Bodenfrage zu regeln und für regional differierende Bodenpreise zu sorgen. Die notwendige lokale Verbilligung der Siedlung wird sich darüber hinaus jedoch nur erreichen lassen, wenn die Finanzierung durch teuere Kapitalmarktmittel eingeschränkt und durch niedrig verzinsliche öffentliche Baudarlehen ersetzt werden kann[2]. Demnach ist es in den besonderen Fällen der Industrieansiedlungsgemeinden zu befürworten, daß die betreffenden Gemeinden auch ihrerseits neben dem Reichsdarlehen ein Gemeindebaudarlehen oder eine Gemeindebeihilfe je Siedlerstelle gewähren und den Siedler mit einer geringen Verzinsung und Tilgung nicht unwesentlich entlasten. Aufschließungskosten für das Baugrundstück wie Anliegerleistungen und Ansiedlungsgebühren können dabei von vornherein wegfallen. Im Rahmen des Finanzausgleichs dürften die Industrieansiedlungsgemeinden in die Lage versetzt werden können, diese Maßnahmen zu treffen und damit für regional ungleiche Siedlungsbelastungen zu sorgen, die gegebenenfalls Lohndifferenzen auszugleichen vermögen.

Nun ist aber nicht ohne weiteres anzunehmen, daß alle in einem neuen Industrieunternehmen zu beschäftigenden Arbeiter geeignet und gewillt sind, eine Siedlung und in Verbindung damit weitere

---

[2] In dieser Hinsicht hat die deutsche Industrie bereits sehr viel unternommen. Vgl. Dierig, Gottfried, „Das Siedlungswerk der deutschen Industrie" in „Probleme des deutschen Wirtschaftslebens" (Schacht-Festschrift), Berlin 1937, S. 436.

Arbeitsleistungen auf sich zu nehmen. Es erscheint daher vorteilhaft, auch für die nicht zur Siedlung kommenden Arbeitskräfte unter weitgehender Mitwirkung der Gemeinden örtlich billige Volkswohnungen zu errichten, die sich bezüglich der Kosten und der Finanzierung im Rahmen der Kleinsiedlung bewegen. Die dabei von den Gemeinden zu treffenden Maßnahmen sind dieselben, die wir bereits zur Verbilligung der Siedlung als zweckmäßig vorgeschlagen haben.

Die Herbeiführung lokaler Wohnkostenunterschiede ist neben einer Differenzierung nicht bedeutender Posten z. B. für Verkehrsausgaben die einzige Möglichkeit, um Lohndifferenzen auszugleichen. In dieser Richtung können aber die Industrieansiedlungsgemeinden durchaus standortspolitisch wirksam werden und das Lohngefälle für die Arbeiterschaft mehr oder weniger ausgleichen.

2.) Schaffung eines lokalen Angebots qualifizierter Arbeitsleistungen.

Die vorgeschlagene Ausgabepolitik der Industrieansiedlungsgemeinden bezweckt lediglich den Ausgleich der mit einer standortspolitischen Lohndifferenzierung verbundenen Einkommensunterschiede und steht unter der Voraussetzung, daß die erforderlichen minderqualifizierten Arbeitskräfte überall zu beschaffen sind. Wenn jedoch ein Unternehmer qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, die vor allem in den Großstädten und Industriezentren zu finden sind und auf Produktionszweige verwandter Technik anziehend wirken, kann lediglich eine regionale Lenkung der qualifizierten Arbeitskraft standortspolitisch von Erfolg sein.

Andererseits sind jedoch viele Industrien, die wir in Bezug auf die steuerliche Beeinflußbarkeit näher untersucht haben, ebenfalls, wenn auch in geringerem Maße, auf qualifizierte Arbeitsleistungen angewiesen. Diesen Industrien kann jedoch, unter Mithilfe der Gemeinden, ein lokales Angebot qualifizierter Arbeitsleistungen geboten werden, wenn die Industrieansiedlungsgemeinde dafür sorgt, daß die vorhandenen Handwerker oder Heimarbeiter eine gute Ausbildung in Fach- oder Berufsschulen erhalten.

Die berufliche Ertüchtigung des örtlichen Nachwuchses ist eine wesentliche Voraussetzung für den Ausgleich der Arbeitsleistungsunterschiede zwischen den Industriezentren und den wirtschaftlich schwachen Industrieansiedlungsgebieten. Wenn auch die eigentliche Berufsausbildung erst mit der Berufsausübung beginnt, so ist eine

breite Schulungsgrundlage unbedingt erforderlich, um sowohl den Facharbeiter als auch den angelernten Arbeiter instand zu setzen, den verschiedensten Aufgaben des Arbeitsprozesses gerecht zu werden[3]. In vielen mittleren, aber besonders in kleineren Städten und ländlichen Bezirken, also in Gemeinden, deren Industrialisierung in erster Linie in Frage kommt, steht dagegen die Entwicklung der Berufsschulen sehr zurück[4]. Alle Großstädte und Industriezentren weisen demgegenüber ein ausgebautes und fachlich gegliedertes Berufsschulwesen auf, dem noch dazu in sehr vielen Fällen Vorführungs- und Übungsstätten für den praktischen Unterricht angegliedert sind[5] und das als unentbehrliche Grundlage für das örtliche Vorhandensein hochqualifizierter Arbeitskräfte gewertet werden muß. Wie wichtig diese Frage sein kann, erhellt das Beispiel der schlesischen Schulstadt Glatz, die als Voraussetzung für die hochwertige Qualitätsarbeit der umliegenden Gebiete angesehen werden muß. Infolgedessen erscheint es durchaus angebracht, auf dieses für die Standortpolitik sicherlich nicht unwichtige Problem hinzuweisen und den Vorschlag zu unterbreiten, die berufsschulmäßig schlecht dastehenden Industrieansiedlungsgemeinden über den Finanzausgleich besonders zu unterstützen. Diese Gemeinden haben dann die Aufgabe, ein gutes Berufs- und Fachschulwesen bereitzustellen.

3.) Beeinflussung der Wanderungsbewegung.

Da die Industrieansiedlungsgemeinden vor allem in Bezirken zu finden sind, die wie der gesamte Osten Deutschlands sehr stark unter Abwanderungsbewegungen zu leiden haben, steht neben dem bisher Gesagten noch eine nicht minder wichtige Frage zur Debatte, die sich auf die Beeinflussung der Wanderungsbewegung bezieht. Diese Frage wird umso wichtiger, je mehr gerade die arbeitsintensiven Unternehmen veranlaßt werden können, sowohl einer Lohndifferenzierung als auch einer Steuerstandortpolitik zu folgen. Hier kommen großstädtische Attraktionsmotive zu den Lohnnachteilen hinzu, verstärken oder lösen die Wanderungsbewegung aus und nehmen den Industrien auf die Dauer und vor allem qualitativ die Arbeitsgrundlage. Eine Industrieansiedlungsgemeinde wird demnach ihr Augenmerk vor allem auf einen Plan zur Beeinflussung der Wanderungsbewegung richten müssen, der hauptsächlich das Pro-

[3] Vgl. Cuntz in Mitteilungen der Industrie-Abteilung der Wirtschaftskammer Schlesien, Nr. 6, 1938.
[4] Jeserich, „Die Deutsche Gemeinde", Berlin 1938, S. 324.
[5] Jeserich, ebenda.

blem der verlockenden Abwechslungen einer großstädtischen Zivilisation zu lösen vermag.

Die Finanzausgleichsmittel könnten in dieser Beziehung sehr erfolgreich eingesetzt werden und es beispielsweise einer Industrieansiedlungsgemeinde ermöglichen, ein Theater zu errichten und zu unterhalten oder dem Zweckverband einer Wanderbühne beizutreten und durch besondere Musikbeauftragte das Konzertwesen zu fördern, Orchesterkonzerte, Kammerusikabende oder Chorauffführungen einzurichten und bei besonderen Musikfesten die Arbeit einer gemeindlichen Sing- und Musikschule vorzuführen. So wie diese kulturellen Veranstaltungen, zu denen auch die in Verbindung mit der N.S.-Gemeinschaft „Kraft durch Freude" unter finanzieller Mitwirkung der Gemeinden durchgeführten Tanz- und Variétéabende zählen, auf der einen Seite dazu dienen, die Volksgenossen durch Darbietungen zu erfreuen, so kann auch auf der anderen Seite dafür gesorgt werden, daß unter Mitwirkung jedes Einzelnen eine örtliche Initiative vorbereitet wird, die in einer organisierten Gemeinschaftsarbeit auch dem Einzelnen die Möglichkeit gibt, allgemein hervorzutreten, ohne in die Großstadt abwandern zu müssen. Im übrigen hat die Gemeinde in kultureller Hinsicht ein weites Betätigungsfeld und kann durch die vorgeschlagenen Maßnahmen oder durch die Pflege des Heimatgedankens, durch Schaffung und Unterstützung von Bibliotheken, Lichtbildstellen, Museen usw. das Kulturzentrum des sie umgebenden Gebietes werden und ihren besonderen Einfluß auf die Wanderungsbewegung ausüben. In der gleichen Weise wäre auch daran zu denken, durch Schaffung von Spiel- und Sortplätzen, von Hallen-, Freiluft-, Schwimm- und Sonnenbädern und durch finanzielle Unterstützung von Sportveranstaltungen oder Sportvereinen den erwünschten Abwechslungen für die Arbeiterschaft nachzukommen und durch die Anlage von Parks, Grünflächen, Kleingärten, Erholungsheimen usw. den Aufenthalt in einer Gemeinde vorteilhaft erscheinen zu lassen. Welche Aufgaben im einzelnen durchgeführt werden sollen, hängt von den Gegebenheiten ab. Wichtig ist aber, daß überhaupt ein Plan zur Verhinderung der Abwanderung oder Förderung der Zuwanderung verwirklicht wird, der nicht nur die Beeinflussung der industriellen Arbeitsorientierung ermöglicht, sondern darüber hinaus die Voraussetzung einer allgemeinen Standortpolitik schafft.

Alle Maßnahmen, die bisher erörtert worden sind, stehen in unmittelbarer Beziehung zu einem wichtigen Standortsfaktor und sollten ebenso wie die nachstehend aufgeführten verkehrspolitischen

Aufgabenbereiche der Gemeinden standortspolitisch nicht unberücksichtigt bleiben. Sie sind in jedem Falle für eine Standortlenkung wichtig und im Rahmen des Zusammenspiels der verschiedenen standortspolitischen Kräfte von Bedeutung. Es wäre sehr zweckmäßig, wenn die Industrieansiedlungsgemeinden durch den Finanzausgleich in die Lage versetzt würden, alle erforderlichen Ergänzungsmaßnahmen zu treffen.

Abschnitt VII.

Standortspolitische Verkehrsaufgaben der Gemeinden.

1.) Der Bau von Kleinbahnen.

Nach Berechnungen Pirath's[1] erhöht eine den Zielen der Raumordnung entsprechende Dezentralisation der Industrien die Transportkosten um rund 10 v. H. Diese Transportmehrbelastung, die im übrigen an Hand der Tarifsätze von und nach bereits bestehenden Verkehrsschnittpunkten errechnet worden ist, dürfte jedoch ohne größere Schwierigkeiten durch eine dementsprechende Änderung der Frachtsätze ausgeglichen werden können. Jede Tarifpolitik bleibt aber begrenzt durch den gegebenen Verlauf der Verkehrslinien und läßt genau so wie bei den Fragen der Arbeitsorientierung auch auf dem Gebiete der Verkehrswirtschaft die Durchführung bestimmter Maßnahmen seitens der Industrieansiedlungsgemeinden erforderlich erscheinen.

So wie die Industriekonzentrationen erst durch die Entwicklung des verbindenden Verkehrsapparates ermöglicht worden sind, so hängt auch die Dezentralisation der Industrien von einem lokal gegliederten Verkehrssystem ab, das in Bezug auf die Eigenart der Produkton verschiedener Unternehmungen in der gegenseitigen Abstimmung der technisch selbständigen Verkehrsmittel eine Verkehrseinheit bilden muß. Zahlreiche Beispiele zeigen nun, daß sich hier für die Gemeinden mannigfache Aufgaben ergeben, deren Durchführung neue Verkehrsschnittpunkte zu schaffen und die Gruppierung der Industrien zu beeinflussen vermag. Insbesondere die zum großen Teil den Gemeinden gehörenden Kleinbahnen sind in dieser Hinsicht nicht unbedeutend. Verschiedene Industrien wie

[1] Pirath, „Einfluß der Dezentralisation der Industrien auf die Belastung der Wirtschaft durch Transportkosten', Ztschr. f. Verkehrswissenschaft, Heft 2, 1937.

beispielsweise das Reichensteiner Werk der W. Güttler Aktiengesellschaft, Hamburg, oder die Kalk- und Portlandzementwerke G. m. b. H. Groß-Hartmannsdorf, sahen sch in dieser Hinsicht veranlaßt, werkseigene Kleinbahnen zu bauen, um die Entfernungen zu den Schwerpunkten der Verkehrsbezirke billiger und schneller überwinden zu können und die Voraussetzungen ihrer Produktion zu erhalten. Je größer diese Entfernungen sind, umso wichtiger werden die Kleinbahnen, deren Fehlen jede Wirksamkeit vorteilhafter Reichsbahntarife auf entlegeneren Hauptstrecken und allgemein eine Industrieansiedlung verhindert. Der Standort der Nickelwerke bei Frankenstein, der Kosmos G. m. b. H., Görlitz, oder der Bergbaumaschinenfabrik Schikora & Gerdes in Karf ist entscheidend mit bestimmt durch das Vorhandensein von Klein- und Kreisbahnen, die — wie gesagt — zum Teil den Gemeinden gehören oder an deren Bau die Gemeinden beteiligt waren, die hier und in anderen Fällen standortspolitisch bedeutsam tätig geworden sind. So haben die Gemeinden beispielsweise bei dem Bau und Umbau der von der Hauptstrecke Dresden—Pirna in Heidenau abzweigenden Müglitztalbahn nicht unbeträchtlich mitgewirkt und es ermöglicht, daß die Industriewerke dieses Bezirkes, die wie das Rütgerswerk oder die Köttewitzer Papierfabrik in früheren Jahren auf Grund günstiger Lohnverhältnisse und billiger Wasserkräfte hierher gelegt wurden, den für die Aufrechterhaltung ihrer Konkurrenzfähigkeit erforderlichen Anschluß an die Reichsbahnhauptstrecke erhalten. Solche Nebenbahnen sind insbesondere für industrielle Klein- und Mittelstädte von großer Bedeutung und führten — wie Schulz-Kiesow darlegt[2] — in Thüringen zu einer bemerkenswerten Entwicklung der Industrie. Der Bau der Zweigbahn Koburg—Sonneberg gab der Sonneberger Spielwarenindustrie den Anschluß an das Eisenbahnnetz und bewirkte in der Folge ein Steigen der Zahl der in der Spielwarenindustie beschäftigten Arbeitskräfte. Ihre Verlängerung bis Lauscha förderte die hier ansässige Glasindustrie ebenso wie in Schmalkalden, wo die Gemeinde aus eigenen Mitteln die sieben Kilometer lange Bahn nach Wernshausen baute, die in ihrer späteren Verlängerung zu einer direkten Verbindung mit der Eisenbahnhauptlinie führte. „Zumeist sind es Lokalbahnen, die oft neuesten Datums unserem wichtigen thüringischen Gewerbezweige (der Porzellanindustrie) seine Roh- und Hilfsstoffe zuführen und seine Fabrikate nach aller Herren Länder

[2] Vgl. Schulz-Kiesow, „Eisenbahngütertarifpolitik und Raumordnung", Leipzig (ohne Jahresangabe), S. 25.

verfrachten. Zum Teil gaben die neuen Verkehrsstränge dem thüringischen Industriegeist Veranlassung zu weiteren Gründungen ..."[3].

So kann der Bau von Kleinbahnen als Verkehrsangelegenheit von lokaler Bedeutung entlegenere Gebiete dem Verkehr erschließen und den in hier liegenden Industrieansiedlungsgemeinden neu zu errichtenden Unternehmen vorteilhafte Transportverhältnisse bieten. Die Kleinbahnen sind in vielen Fällen geradezu die Voraussetzung für eine erfolgreiche Tätigkeit der neuen Industrieunternehmen und somit von besonderer Wichtigkeit für eine die Dezentralisation der Industrien anstrebende Standortpolitik. Es ist leicht zu überprüfen, daß besonders die dünnbesiedelten, wirtschaftlich schwachen Gebietsteile, die in erster Linie für eine Industrialisierung in Betracht kommen dürften, keine besondere Verästelung des Reichsbahnnetzes aufweisen. Umso weniger wirksam sind daher in solchen Gegenden die Staffeltarife der Reichsbahn, die durch beträchtliche Kosten für den Zubringerdienst ausgeglichen werden. Eine gegebenenfalls mit einem Anschlußgleissystem verbundene Kleinbahn vermag dagegen die Kompensation der an den Verkehrsschwerpunkten günstigeren Transportkosten zu verhindern und auch in entlegeneren Industrieansiedlungsgemeinden lokale Differenzen der Gestamttransportkosten herbeizuführen, die wiederum über die Konkurrenzlage eines Industrieunternehmens und damit über die Standortswahl eines Unternehmers entscheiden.

2.) Schaffung von Hafenanlagen.

In derselben Weise, wie die Gemeinden so durch den Bau von Kleinbahnen örtliche Transportvergünstigungen zu schaffen vermögen, können sie auch den Anschluß der Industrieunternehmen an eine Wasserstraße vorteilhaft gestalten. Auch hier kommen in erster Linie die Gemeinden als Träger in Frage[4].

Überall dort, wo ein für die Industrialisierung erforderlicher Verkehrsschnittpunkt geschaffen werden kann, ergeben sich Möglichkeiten für den Einsatz standortspolitischer Finanzzuweisungen, die ebenso wie bei dem Bau des Gleiwitzer Hafens, der bekanntlich durch beträchtliche Dotationen seitens Preußens ermöglicht wurde, für eine Entwicklung der Industrie wirksam verteilt werden kön-

[3] Windorf, „Die Thüringische Porzellanindustrie in Vergangenheit und Gegenwart", Leipzig 1912, S. 15. Zitiert auch bei Schulz-Kiesow, ebenda.
[4] Vgl. Jeserich, a. a. O., S. 514.

nen[5]. Gerade die Wasserstraßen, die infolge des billigen Transports eine entsprechende Verkürzung der ökonomischen Entfernung bewirken, sind insbesondere für eine Dezentralisation der Industrien geeignet, die sich in einem starken Maße nach den Materiallagern orientieren[6], denn alle Industriewerke, die ihren Standort an einen von dem Rohstoffzentrum entfernt liegenden neu errichteten Hafen bestimmen, haben hier die gleichen Transportbedingungen wie jene Unternehmen, die auf eine dem Verhältnis der Tarifsätze entsprechend wesentlich kürzere Eisenbahnfracht der Materialien angewiesen sind. Andererseits aber ist ersichtlich, daß die mit einer Dezentralisation der Industrien an den Wasserstraßen verbundene Konsumnähe tarifarische Vorteile mit sich bringt, da die Fertigfabrikate nicht für einen Wassertransport geeignet sind und trotz des Gewichtsverlustes erhöhte und gegenüber dem Rohstoffzentrum differenzierte Eisenbahnfrachten bedingen, die durch das Tarifsystem der Reichsbahn nicht ausgeglichen werden. Jede durch den Finanzausgleich geförderte Anlage eines Hafens begünstigt daher die Dezentralisation der Industrien und ermöglicht eine Industriestandortlenkung sowohl der Hafengemeinden, als auch der Gemeinden des Hinterlandes.

3.) Die Bedeutung von Verbindungsstraßen.

Die Binnenwasserstraßen fördern die Dezentralisation und Standortlenkung der materialorientierten Industrien und erklären beispielsweise die Entwicklung der chemischen Großindustrie zwischen Oberrhein und Main. Wo aber eine Wasserstraße nicht zur Verfügung steht, können die Absatz- und Bezugsbedingungen dezentral nur durch eine besondere Tarifpolitik der Reichsbahn und durch den Bau von Kleinbahnen erleichtert und insbesondere für die Industrie vergünstigt werden, die erhebliche Gütermengen an- und abzutransportieren haben. Der Kraftwagen ist den technischen Anforderungen eines solchen Transportes nicht gewachsen. Seine Bedeutung steigt aber mit der technisch und privatwirtschaftlich bedingten Minderung der Wichtigkeit der genannten Transportapparate und läßt ihn überall dort zur Geltung kommen, wo es sich um schnelle und individuelle Transporte handelt. So kann der Kraft-

[5] Dies dürfte beispielsweise für die Stadt Beuthen a. d. O. in Frage kommen, deren industrielle Verhältnisse außerordentlich schlecht sind und durch den Bau eines Hafens wesentlich verbessert werden können.

[6] Siehe Fries, „Die Dezentralisation der Industrie", in Annalen des Deutschen Reichs, 1926, S. 329.

wagen einerseits neue Gebiete dem Verkehr erschließen und andererseits dort günstige Quer- und Anschlußverbindungen zur Eisenbahn herstellen, wo der Transportbedarf eines Unternehmens mengenmäßig zurückbleibt [7].

Als vorwiegend lokales Standortproblem wird jedoch die Frage der vorteilhaften Kraftwagentransporte von dem Straßennetz abhängen, dessen Verlauf die Gruppierung der Industrien beeinflußt. Für die Anlage eines solchen, die Standortlenkung begünstigenden Straßennetzes ergeben sich nun verschiedene Linien, die durch die Absatz- und Bezugsorte der Industrien einerseits und durch die Verästelung und den Verlauf des Eisenbahnnetzes andererseits bedingt werden. Soweit die Absatzorte dezentralisiert sind, entstehen keine ins Gewicht fallenden Konkurrenzunterschiede, da die zentralisierten Industrien ihrerseits ebenso und zumeist mit erhöhten Absatzkosten zu rechnen haben, die bei den verstreut liegenden Industrien durch erhöhte Bezugskosten von dem Rohstoffzentrum ausgeglichen werden. Mit der Einschränkung, daß es sich dabei um beeinflußbare ökonomische Entfernungen handelt, werden demnach einer Standortpolitik vor allem die Industrien folgen, deren Absatzgebiete örtlich oder in näherer Entfernung liegen. Die verkehrsmäßige Aufschließung dieses „Hinterlandes" kann aber weniger von der Eisenbahn als vielmehr von dem Kraftwagen durchgeführt werden, wenn ein alle hier hervortretenden Absatzpunkte berührendes Straßennetz die Voraussetzungen dafür bietet. Vor allem „in gebirgigen Gegenden hat der Lastkraftwagen die Möglichkeit, zwischen Tälern, die von der Eisenbahn nur in der Längsrichtung erschlossen sind, Querverbindungen herzustellen, wodurch unter Umständen die Verkehrsentfernungen erheblich abgekürzt werden" [8]. Auch die Verbindung mit einem Eisenbahn- oder Kleinbahnverkehrsknotenpunkt ist insbesondere dann erforderlich, wenn der Absatz hochwertiger Erzeugnisse trotz ungünstigerer Transportverhältnisse über größere Entfernungen geht. Was für die Absatzorientierung gilt, trifft auch für den Bezug der Rohstoffe zu, deren dezentrale oder zentrale Lagerung ebenfalls eine bei näherer Entfernung direkte und sonst eine günstige Quer- oder Anschlußverbindung an Verkehrsschnittpunkte wünschenswert erscheinen läßt.

Überall dort, wo eine Industrieansiedlungsgemeinde keine unmittelbare Verbindung zu einer Hauptverkehrslinie bietet, kann demnach die Bereitstellung besonderer Finanzzuweisungen für Ver-

[7] Vgl. Hesse, Albert, „Volkswirtschaftspolitik", Jena 1937, S. 252.
[8] Verkehrswissenschaftliche Abhandlungen, Jena 1937, S. 29—30.

kehrsaufgaben standortspolitisch von entscheidender Bedeutung werden. Allein in Schlesien sind zahlreiche Beispiele von Stadtgemeinden anzuführen, die entweder durch den Bau einer Kleinbahn oder eines Oderhafens in Verbindung mit einem gleichzeitigen Ausbau des lokalen Straßensystems als Standorte für dezentralisierte Industrien außerordentlich gefördert werden könnten. In diesem kommunalwirtschaftlichen Aufgabenbereich ergibt sich somit die Möglichkeit, durch die Schaffung neuer Verkehrslinien und Verkehrsschnittpunkte zu einer örtlichen Verminderung der industriellen Gesamttransportkosten zu gelangen und eine Industriestandortlenkung durchzuführen, die sich auf besonders bestimmte Indusrieansiedlungsgemeinden beschränkt und je nach deren geographischer Lage den Bau der genannten Anlagen erforderlich macht. Erst mit der Fertigstellung einer lokal geschlossenen Verkehrseinheit, die die unmittelbare Berührung mit den Hauptverkehrslinien bietet, kann eine standortspolitische Wirkung erwartet werden.

Abschnitt VIII.

Bodenvorratswirtschaft.

Industrieansiedlungsgemeinden, die in der Lage sind, örtliche Lohndifferenzen für die Arbeiterschaft auszugleichen, Wanderungsbewegungen zu beeinflussen und durch Bereitstellung leistungsfähiger Berufs- und Fachschulen, deren Entwicklung besonders in wirtschaftlich schwachen Gemeinden zurücksteht, die Grundlage für qualifizierte Arbeitsleistungen zu schaffen, begründen die Wirksamkeit einer die Arbeitsorientierung bestimmenden Lohn- und Arbeitseinsatzpolitik und ermöglichen durch einen gleichzeitigen Ausbau des lokalen Verkehrssystems eine den Zielen der Standortspolitik entsprechende Verbilligung der Gesamttransportkosten. Allgemein wird damit der Produktionsplatz in einer solchen Gemeinde für eine Industrieansiedlung vorteilhaft. Alle Ergänzungsmaßnahmen der Gemeinden erfordern aber mehr oder weniger die Bereitstellung geeigneten Grund und Bodens und lassen eine sinnvolle Bodenvorratswirtschaft zweckmäßig erscheinen, deren „Aufgabe ... darin besteht, planmäßig Bedacht darauf zu nehmen, daß die Gemeinde diejenigen Grundstücke in ihre Hand bekommt, auf deren Besitz sie im Interesse künftiger Wohn- und Industriesiedlung und

namentlich auch im Hinblick auf die Verkehrsgestaltung auf lange Sicht Wert legen muß“ [1].

Die Aufgaben der Gemeinden auf dem Gebiete der Bodenvorratswirtschaft sind sehr mannigfaltig. Im Zusammenhang mit der Erörterung des Ausgleichs örtlicher Nominallohndifferenzen durch wohnungs- und siedlungspolitische Maßnahmen der Gemeinden ist bereits die Frage angeschnitten worden, ob die Bereitstellung von billigen oder gar unentgeltlichen Grundstücken ein vorteilhaftes dezentralisiertes Wohnen ermöglicht. „Die Hergabe von Bauböden bildet eine besonders starke Unterstützung für den gemeinnützigen Wohnungsbau“ [2] und wirkt infolge der damit verbundenen Senkung der Gesamtbaukosten verbilligend auf die Gestaltung der Mietskosten [3]. „Darüber hinaus ist nur auf der Grundlage eines Vorrats an unbebauten Grundstücksflächen an der Peripherie der Städte ... eine weitsichtige Wohnungspolitik mit dem Ziel der Auflockerung der Wohnungskomplexe möglich“ [4].

„Wenn man sich fragt, weshalb manche Gemeinden gerade in den letzten Jahren auf bau- und siedlungspolitischem Gebiet so große Leistungen vollbringen konnten, während andere ebenso bedeutende und wirtschaftlich mindestens ebenso leistungsfähige Gemeinden in dieser Richtung versagen oder zu versagen scheinen, so wird man als Ursache für diese Erscheinungen immer wieder darauf stoßen, daß die unterschiedliche Bodenvorratswirtschaft der einzelnen Gemeinden in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten daran wesentlich beteiligt ist“ [5]. Das gilt ebenso für die Anlage der gemeindlichen Zweckbauten wie Schulgebäude, Stadttheater, Grün-, Park- und Sportanlagen und für die Verkehrsgestaltung der Gemeinden, die in beträchtlichem Maße von der Bodenvorratswirtschaft abhängig ist. Der steigende Kraftwagenverkehr läßt insbesondere die Schaffung neuer Verkehrsstraßen, Parkgelegenheiten und An- und Abfahrmöglichkeiten erforderlich erscheinen, deren Mangel in vielen Städten hervortritt. Vor allem aber wird die Industrialisierung einer Gemeinde zu einer Steigerung des Eisenbahn-, Straßenbahn-, Kraftfahrzeug- und Hafenverkehrs führen, die den planmäßigen Ausbau des Verkehrssystems und eine darauf abgestellte sinnvolle Bodenvorratswirtschaft unentbehrlich macht.

[1] Steimle, Th., „Leitfaden der Kommunalwirtschaft und Kommunalpraxis“, Berlin 1936, S. 152.
[2] Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Berlin 1930, S. 231.
[3] Ebenda, S. 231.
[4] Ebenda, S. 229.
[5] Steimle, a. a. O., S. 152.

Während so die Bodenpolitik einer Gemeinde auf der einen Seite ihren Industrialisierungsplan ermöglicht und unterstützt, kann sie aber auf der anderen Seite durch den Einfluß auf die Bodenkosten die Standortswahl eines Unternehmers unmittelbar berühren und zu einer Änderung der Standortgravitation beitragen.

Außer als Standort der Wohnungen gewinnt der Boden als Standort der industriellen Werkstätten entscheidende Bedeutung für jede Art der Gütererzeugung und -verarbeitung[6]. Der Kauf- oder Mietpreis des Bodens richtet sich nach der Marktlage, die im freien Verkehr vor allem dann zu einer Machtposition des Angebotes und zu dem bekannten Terrainspekulantentum führt, wenn sich die Nachfrage auf Grundstücke in Zentren des wirtschaftlichen Verkehrs und im Schwerpunkt der Gemeinde konzentriert. Hier bieten sich dem Einzelnen wirtschaftliche Vorteile, die seine Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit steigern und den Preis für das nicht beliebig vermehrbare Monopolgut Boden umso mehr in die Höhe treiben, je näher das nachgefragte Grundstück an dem Mittelpunkt der Stadt liegt. Es ist genügend bekannt, daß mit dem Wachstum einer Stadt die Preise ihres Bodens und damit auch die Bodenrenten steigen[7]. „Für die Standortsgravitation wirken Plätze mit hohen Grundrenten abstoßend“[8].

In seiner Standortstheorie hat nun Alfred Weber die Frage untersucht, ob und inwieweit die unterschiedlichen Bodenrenten eine Deglomerationstendenz auszulösen vermögen. Weber glaubt, daß als einziger Deglomerativfaktor, der auf eine Dezentralisation der Industrien hinwirkt, die Verteuerungen des Bodens in Frage kommen[9]. Ritschl hat dagegen mit Recht eingewandt, daß die „Grundrente“ keine Deglomerativtendenz auslösen und auch nicht als einziger Deglomerativfaktor angesehen werden kann[10]. Denn es ist klar, daß für alle alteingesessenen City-Industrien, die auf eigenem Grund und Boden, den sie noch zu niedrigen Preisen erstanden haben, wirtschaften, die Bodenrente kein Kostenelement werden kann[11]. Bodenpreisdifferenzen werden daher nur für neuzugründende Unternehmungen oder für Betriebserweiterungen zur Standortsfrage und wirken überdies je nach der Eigenart der Betriebe verschieden auf die Standortswahl.

[6] Vgl. Hesse, Alb., „Deutsches Wirtschaftsleben“, Jena 1935, S. 83.
[7] Siehe Weber, Adolf, „Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt“, 1914.
[8] Ritschl, a. a. O., S. 840.
[9] Weber, Alfred, a. a. O., S. 128.
[10] Ritschl, a. a. O., S. 841.
[11] Vgl. Fries, a. a. O., S. 289.

Andererseits sind wiederum die Bodenpreisdifferenzen standortspolitisch nicht so bedeutend, wie auf den ersten Blick angenommen werden könnte. Industrieunternehmungen, die für eine Standortlenkung in Frage kommen, sehen sich kaum veranlaßt, den Standort im Mittelpunkt einer Gemeinde zu bestimmen. Ihre Absatzorte sind in den meisten Fällen dezentralisiert und ermöglichen keinen Produktionsvorteil im wirtschaftlichen Schwerpunkt einer Stadt. Die Vorteile, die für ein Unternehmen mit der Ansiedlung in Industriezentren gegeben sind, liegen vielmehr darin, daß die Industrien günstige Verkehrsbedingungen erhalten und den vorteilhaften Markt für Arbeitsleistungen in Anspruch nehmen können, der zugleich durch kulturelle Vorzüge des großstädtischen Standortes unterbaut wird. So erklärt sich einerseits durch die niedrigen Bodenpreise am Rande einer Stadt und andererseits durch das gleichzeitige Vorhandensein günstiger Arbeits- und Transportverhältnisse jene bekannte Peripherieorientierung der Industrie, die beispielsweise in der Industrialisierung der Vororte von Nürnberg oder München deutlich in Erscheinung tritt. Nimmt man hinzu, daß die Differenzen der Bodenpreise erst dann wirksam werden, wenn sie den Durchschnitt der städtischen Bodenrenten übersteigen, so ist ersichtlich, daß die Bodenkosten standortspolitisch nicht von großer Bedeutung sind [12].

Immerhin haben sich viele Gemeinden im Rahmen der kommumalen Industrieansiedlungspolitik auch der Bodenpolitik erfolgreich bedient und versucht, durch wohlfeile Zurverfügungstellung von Land Industrien heranzulocken. So wurden einerseits beispielsweise in München „schon viele Industrien von der Erwerbung eines Bauplatzes abgeschreckt durch die allzu hohen Grundstückskosten“ [13], während andererseits „Offerten von Stadtgemeinden (datieren), welche ganz verlockende Bedingungen für die Industrien enthalten. Könnte man auch nicht, wie diese, eine freie Überlassung günstiger mit Gleisanschlüssen versehener Baugründe ermöglichen, so wäre es doch in Erwägung zu ziehen, ob man nicht erheblich billigere Baugründe wie die derzeitig angebotenen den Industrien als Ansiedlungsplätze zuweisen möchte“ [14]. Den für die Industrieansiedlung zuständigen Stellen der Landesplanungsbehörden sind überdies mehrfach Fälle bekannt, nach denen die Bürgermeister bestimmter Gemeinden sich bereit erklärt haben, zuziehenden Werken das erforderliche Industriegelände gratis zur Verfügung zu stellen, das

[12] Vgl. Fries, a. a. O., S. 289.
[14] Fritz, a. a. O., S. 38.

sie sehr oft und kurz zuvor eigens zu diesem Zweck selbst ankauften. Wenn aber eine großzügige Bodenvorratswirtschaft der Gemeinden die Möglichkeit gibt, in den Standortsangeboten für neuzugründende Industrieunternehmungen, die über die Reichsstelle für Raumordnung von besonders bestimmten Landesplanungsbehörden gemacht werden, eine kostenlose Bereitstellung von Industriegelände zu offerieren, so dürfte dies die Standortsentscheidung eines Unternehmers nicht unbeeinflußt lassen, falls günstige Verkehrs- und Arbeitsbedingungen vorhanden sind.

Die Bodenvorratswirtschaft der Industrieansiedlungsgemeinden beansprucht nun erhebliche Geldmittel, da die Bodenpolitik auf lange Sicht eingestellt sein muß und der Bodenbesitz unentgeltlich hergegeben werden soll. Es ist aber klar, daß die finanzielle Lage der für eine Industrieansiedlung in Frage kommenden Gemeinden diesen kaum gestatten kann, eine eigene Bodenvorratswirtschaft zu beginnen. Im übrigen gibt auch das sofort mit einer Bodenvorratswirtschaft einsetzende Terrainspekulatentum zu Bedenken Anlaß, das beispielsweise zu den Berliner Grundstücksskandalen[15] und zu der ständigen Forderung einer Umgestaltung unseres Bau- und Bodenrechtes führte. Da aber die Industrialisierung einer wirtschaftlich schwachen Gemeinde die Bereitstellung billigen und unentgeltlichen Bodens sowohl für den Wohnungs- und Verkehrsbedarf als auch für kulturelle Zwecke und als Industriegelände erfordert, erscheint es zweckmäßig, besondere Finanzzuweisungen für die Durchführung einer sinnvollen Bodenvorratswirtschaft der Industrieansiedlungsgemeinden zu Verfügung zu stellen. „Nur durch eine Bodenvorratswirtschaft konnten die Gemeinden (bisher) ihre außerordentlich gesteigerten Aufgaben zur Beschaffung von Gelände für den Wohnbedarf und für Verkehrswege u.w. in befriedigender und vor allem in billiger Weise lösen“[16]. Die Durchführung einer solchen Bodenpolitik und der vorstehend dargelegten arbeitspolitischen und verkehrspolitischen Maßnahmen erscheint aber standortspolitisch nicht unwichtig und begründet zugleich mit einer entsprechend ausgerichteten Steuerstandortpolitik die besondere standortspolitische Gestaltung des Finanzausgleichs.

---

[15] Handbuch der öffentl. Wirtschaft, a. a. O., S. 239.
[16] Ebenda, S. 229.

II. TEIL.

Vorschläge für eine standortspolitische Verteilung der „Zentralfinanzmasse".

Die vorstehenden Untersuchungen haben somit erwiesen, daß sowohl die Steuerstandortpolitik als auch die ergänzende Ausgabepolitik der Gemeinden in den Dienst der allgemeinen Industriestandortlenkung gestellt werden können. Diese Feststellungen lassen es demnach nunmehr zweckmäßig erscheinen, Vorschläge zu unterbreiten, die darauf hinausgehen, den Einsatz der Steuer- und Ausgabepolitik durch den Finanzausgleich zu ermöglichen und in die standortspolitisch gewünschte Richtung zu lenken. Die praktische Durchführung wird den Finanzausgleich aus seiner bisher passiven Rolle des Ausgleichs zu einem aktiven Mittel vorausschauender Wirtschaftspolitik umgestalten.

Abschnitt IX.

Probleme einer standortspolitischen Verteilung der Finanzausgleichsmittel.

1.) Der Vorschlag eines Industrieansiedlungsgesetzes.

Die Probleme der praktischen Durchführung einer Standortlenkung durch den Finanzausgleich umfassen zwar zunächst einmal die Frage nach den Merkmalen, die für eine Verteilung der Finanzzuweisungen in Betracht kommen können. Es ist jedoch klar, daß diese Merkmale gegebenenfalls vielerorts vorliegen und nicht allgemein berücksichtigt werden können. Während der Finanzausgleich selbst als rein finanzwirtschaftliche Angelegenheit den Zuschußbedarf aller Unterverbände berücksichtigt und „allgemein den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ermöglichen"[1] will, zieht die Stand-

[1] Popitz, „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden", Berlin 1932, S. 200.

ortpolitik lediglich solche Gemeinden in Betracht, die aus militärischen, politischen und wirtschaftlich-sozialen Erwägungen industrialisiert werden sollen. Standortspolitische Finanzzuweisungen sind demgemäß ausschließlich für Industrieansiedlungsgemeinden vorgesehen.

Bei der Neuregelung des preußischen Finanz- und Lastenausgleichs vom 10. 11. 1938 ist eine Verteilung der Finanzzuweisungen nach völlig neuen Gesichtspunkten in Kraft getreten[2]. Hier wurde zum erstenmal die wirtschaftliche Lage fest umrissener leistungsschwacher Grenzbezirke des Landes berücksichtigt und durch Sonderzuweisungen zu bessern versucht. Diese Art des Finanzausgleichs, die im übrigen völlig von den Gesichtspunkten des bisherigen Finanzausgleichsrechts abweicht, ist jedoch dem Sinne nach durchaus in Übereinstimmung mit dem, was in dieser Arbeit als standortspolitisch zweckmäßig vorgeschlagen wird. Wie den besonders bestimmten Grenzbezirken Preußens, so sollte auch in Frage kommenden Gemeinden durch den Finanzausgleich die Voraussetzung gegeben werden, eine Steuerstandortpolitik und eine entsprechende Ausgabepolitik durchzuführen.

Es erscheint demnach angebracht, daß durch ein besonderes Industrieansiedlungsgesetz der Reichsstelle für Raumordnung und insbesondere den regionalen Landesplanungsbehörden die Grundlage gegeben wird, solche Gemeinden, die für eine Industrialisierung in Betracht kommen, ausdrücklich zu Industrieansiedlungsgemeinden zu erklären. Ein solches Gesetz, das in ähnlicher Form bereits in dem Wohnsiedlungsgesetz vom 22. September 1933 besteht, würde dazu führen, daß für den Finanzausgleich klare Verhältnisse geschaffen werden, die es ohne weitere Schwierigkeiten gestatten, auf die Industrieansiedlungsgemeinden beschränkte standortspolitische Sonderzuweisungen vorzunehmen. Das Industrieansiedlungsgesetz wäre umso mehr zu begrüßen, als ja gerade die Landesplanungsbehörden gegenwärtig bestrebt sind, Industrieansatzpläne für ihre Bezirke herauszuarbeiten, die vor allem Klarheit darüber schaffen sollen, welche Gemeinden als zentrale Industrieansatzorte[3] in Frage kommen. Diese von den Landesplanungsbehörden auf Grund ein-

---

[2] Vgl. Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, „Der neue preußische Finanz- und Lastenausgleich", 5. Jahrg., Nr. 10/11, S. 76/77.

[3] Vgl. hierzu v. Keller, „Die Verlagerung der großstädtischen Industrie", Leipzig 1938, S. 62 f., und Christaller, „Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen", Jena 1933.

gehender Untersuchungen festgestellten zentralen Industrieansatzorte wären dann u. a. auch für den Finanzausgleich maßgebend und könnten insbesondere durch Finanzzuweisungen planmäßig standortspolitisch gefördert werden.

2.) Merkmale für die Verteilung der Finanzzuweisungen.

Wie erwähnt, haben nun die allgemeinen Finanzzuweisungen den Sinn, eine im Verhältnis zu den tatsächlichen Lasten unzureichende Steuerzuteilung zu ergänzen. Das eigentliche und so schwierige Problem des Finanzausgleichs liegt jedoch gerade darin, objektive Tatbestände festzustellen, die einen möglichst genauen Überblick über den sich aus den tatsächlichen Lasten und Einnahmen ergebenden Gesamtzuschußbedarf der einzelnen Gemeinden vermitteln[4]. Während aber die Merkmale für die allgemeinen Finanzzuweisungen an bereits vorliegende Gegebenheiten anknüpfen können, ist dies bei den erforderlichen Maßstäben für standortspolitische Zuweisungen nicht der Fall; die Steuersenkung und die standortspolitische Ausgabepolitik soll ja vielmehr erst zukünftig durchgeführt werden und gibt demgemäß von vornherein keine fest umrissenen Anhaltspunkte der Bedarfssteigerung.

Andererseits war es aber gerade die Hauptaufgabe unserer Untersuchung, die Möglichkeiten herauszuarbeiten, die den Gemeinden durch die Steuerpolitik und durch die Ausgabepolitik für eine Industriestandortlenkung gegeben sind. Diese Mittel der kommunalen Standortpolitik sind nun gerade die Merkmale für die Finanzzuweisungen und lassen auch Schlüsse auf den — später zu erörternden — Umfang der erforderlichen Überweisungsmittel zu.

Soweit die örtliche Steuersenkung in Betracht kommt, sind in dieser Beziehung vor allem drei Tatbestände als Maßstäbe zu berücksichtigen. Unter diesen kommt zunächst einmal die tatsächliche Steueranspannung in Frage, die bei den Realsteuern aus der Höhe der Hebesätze für ein bestimmtes Rechnungsjahr und bei der Bürgersteuer aus den Hebesätzen für das Kalenderjahr hervorgeht. Durch einen Vergleich der mit den Steueranpassungssätzen gleichbedeutenden Steuerkraft verschiedener Gemeinden[5] einerseits und

---

[4] Popitz, a. a. O., S. 206 f.

[5] Zu dieser Frage liegt ausreichendes steuerstatistisches Material vor. So zum Beispiel in „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen", 4. Jahrg., S. 57. Ebenda 4. Jhg., S. 55. Ebenda 5. Jhg., S. 73. Ebenda 6. Jg., S. 9. Ebenda 5. Jhg., S. 1. Ebenda 5. Jhg., S. 96. Ebenda 6. Jg., S. 39.

einer bestimmten Industrieansiedlungsgemeinde andererseits ist es dann möglich, mit hinlänglichr Genauigkeit die Frage der tatsächlichen Steuerbelastung von Industrieunternehmen in Industrieansiedlungsgemeinden zu ermitteln und zum anderen Anhaltspunkte über das erforderliche Ausmaß einer Senkung der Steuersätze zu gewinnen. Der Bestimmung dieser Soll-Anspannung als des zweiten wichtigen Maßstabes für die Finanzzuweisungen dürften ebenfalls keine größeren Schwierigkeiten entgegenstehen. Wie sich aus der im Abschnitt IV errechneten Tabelle über die Steuerbelastungen ergibt, ist das tatsächlich bereits bestehende Steuerbelastungsgefälle groß genug, um standortspolitisch wirksam zu werden. Infolgedessen würde eine Angleichung der Steueranspannung in Industrieansiedlungsgemeinden an die Anspannung in bereits vorhandenen „Steueroasen" durchaus genügen und umso wirksamer sein, je mehr es andererseits gelingt, durch Verminderung der Finanzzuweisungen an standortspolitisch nicht erwünschte „Steueroasen" dort eine Erhöhung der Hebesätze zu erreichen. Das Vorhandensein genügender statistischer Unterlagen ermöglicht im übrigen in dieser Beziehung die Bestimmung eines Stichjahres und eine laufende Kontrolle über die Entwicklung der durch einen auch standortspolitisch orientierten Finanzausgleich beeinflußten Steueranspannungen in besonders interessierenden Gemeinden. Als dritter Maßstab könnte dann das in dem Stichjahr von den einzelnen Industrieansiedlungsgemeinden ausgewiesene Steueraufkommen dienen, aus dem der Umfang der erforderlichen zusätzlichen Finanzzuweisungen für die Industriestandortlenkung zu errechnen ist. Schwierigkeiten in Bezug auf die feststellbaren Merkmale für eine durch entsprechende Finanzzuweisungen beeinflußte Steuerpolitik sind demnach in nennenswertem Umfange nicht vorhanden. Das gilt ebenso für die Ermittlung von Maßstäben innerhalb des Ausgabeprogramms der Industriesansiedlungsgemeinden.

Die Frage nach den Merkmalen in Bezug auf die standortspolitische Ausgabegebarung enthält lediglich als Problem die Bestimmung des individuellen Umfanges der benötigten Finanzausgleichsmittel. Dieses Problem soll jedoch erst im folgenden Abschnitt erörtert werden. Was hier zu sagen ist, erschöpft sich in dem Vorschlag, die näher erörterten arbeits-, verkehrs- und bodenpolitischen Maßnahmen, soweit sie bisher als Sondermerkmale in dem Finanzausgleich nicht enthalten sind, für Industrieansiedlungsgemeinden zu berücksichtigen und im übrigen besondere Bestimmungen über die Straßenbau- oder Berufsschullasten in für die Industrieansiedlungs-

gemeinden günstigem Sinne zu ändern. Zweckmäßig wäre es, „den ganzen Wohnungsbauanteil ... mit größtem Wirkungsgrad den Gemeinden zuzuführen, in denen ein besonderer Bedarf besteht“ [6], und die Mittel insbesondere auf den Bau von Siedlungen und Klein- und Kleinstwohnungen in Industriesiedlungsgemeinden zu konzentrieren. Nur so und nicht durch eine schematische Verteilung auf die Gemeinden kann auch das Problem der Umsiedlung der Bevölkerungsteile gelöst werden“ [7] und eine örtliche Verbilligung der Wohnungsbelastung mit dem dargelegten Ziel erreicht werden [8]. Darüber hinaus erscheint es ebenso zweckmäßig, die bezüglich der Zuschüsse für Berufsschullasten geltenden Abweichungen für Grenzkreise auf Industrieansiedlungsgemeinden auszudehnen und gegebenenfalls den 75% igen Zuschuß der in Frage kommenden Berufsschulgemeinden oder -verbände ganz oder zum größten Teil fortfallen zu lassen [9]. Auch die Verteilung von Finanzzuweisungen für Straßenbaulasten kann allgemein in Anlehnung an die auch in dieser Beziehung neue Regelung des preußischen Finanz- und Lastenausgleichs vom 10. 11. 38 in der Weise vorgenommen werden, daß Industrieansiedlungsgemeinden der Lage entsprechend von vornherein erhöhte Zuschüsse erhalten [10]. Diese geringen Änderungen der gesetzlichen Vorschriften würden genügen, um den genannten standortspolitischen Mitteln als besondere Merkmale im Rahmen der Industriestandortslenkung durch den Finanzausgleich Geltung zu verschaffen. Darüber hinaus erscheint es angebracht, die Frage der Finanzierung von Hafenanlagen, Kleinbahnen, Kulturleistungen und bodenpolitischen Maßnahmen in derselben Weise zu regeln und als Merkmale besonders zu berücksichtigen. Als für die Standortlenkung ebenso wichtige Ergänzungsmaßnahmen interessieren sie nicht minder und weisen auf eine Frage hin, die anschließend gesondert behandelt werden soll.

---

[5] Popitz, a. a. O., S. 148.
[7] Derselbe, a. a. O., S. 148.
[8] Nach dem RE des Reichs- und Preußischen Arbeitsministers vom 4. 8. 1937 fördert die öffentliche Hand den Wohnungsbau
a) durch Darlehen und Zuschüsse,
b) durch Steuer- und Gebührenvergünltigungen,
c) durch Bürgschaftsübernahme für nachstellige Hypotheken.
[9] Der Staatszuschuß für Berufsschulen ist nach den Reichsgrundsätzen zur Neuregelung des Finanz- und Lastenausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden auf 25% beschränkt.
[10] Vgl. „Finanzwirtschaftliche Mitteilungen“, „Der neue preußische Finanz- und Lastenausgleich“, 5. Jhg., Nr. 10/11, S. 76.

3.) Überweisungen in Form von zweckgebundenen Zuweisungen.

Für die Industriestandortlenkung durch den Finanzausgleich ist es entscheidend, daß die vorgeschlagenen Aufgaben seitens der Industrieansiedlungsgemeinden auch tatsächlich durchgeführt werden. Als Merkmale für den Finanzausgleich sind sie jedoch zunächst nur Anhaltspunkte für die Bestimmung des standortspolitischen Zuschußbedarfs. Damit ist aber die Sicherheit noch nicht gegeben, daß die Sonderzuweisungen lediglich und ausschließlich seitens der Industrieansiedlungsgemeinden für die Aufgaben eingesetzt werden, die die Zuweisungen standortspolitisch begründen. Vielmehr kann die mangelnde Willigkeit oder Übersicht lokaler Instanzen dazu führen, daß die standortspolitischen Finanzzuweisungen für weniger wichtiger oder gar für standortspolitisch unbedeutende Aufgaben verwandt werden. In diesem Falle würde darüber hinaus auch dem Gemeindesteuersystem und der Haushaltsführung von Industrieansiedlungsgemeinden auf die Dauer jede Selbständigkeit und Bedeutung verloren gehen, die als Grundlage und Voraussetzung der gemeindlichen Selbstverwaltung bestehen bleiben muß.

Alle standortspolitischen Finanzzuweisungen sind aber ausschließlich für solche Aufgaben einzusetzen, die maßgebende industrielle Standortsfaktoren zu beeinflussen vermögen. Aus diesem Grunde kann daher nicht daran gedacht werden, die Deckungsmittel einer Industrieansiedlungsgemeinde zwar in Abhängigkeit von den genannten Daten, aber allgemein zu erhöhen. Die Eingliederung des Finanzausgleichs erfordert vielmehr den Einsatz ausdrücklich zweckgebundener Finanzzuweisungen für die erörterten Aufgaben, die als Mittel einer Standortsbewegung Bedeutung erlangen.

Die Zweckmäßigkeit einer Trennung von allgemeinen und standortspolitischen Zuweisungen ergibt sich aber auch aus anderen Gründen. Von der Notwendigkeit der Erhaltung einer gemeindlichen Selbstverwaltung außerhalb des Rahmens der standortspolitischen Aufgabenbereiche ist bereits gesprochen worden. Darüber hinaus würde aber die Einbeziehung der zusätzlichen und erst künftig entstehenden standortspolitischen Lasten in die Gesamtlasten einer Gemeinde jede Schlüsselbildung für den allgemeinen Finanzausgleich unnötig erschweren. So wie Popitz [11] daher vorschlägt, Zuweisungen beispielsweise für Polizeilasten als Staatszuschüsse neben den Finanzzuweisungen gesondert vorzunehmen, so erscheint es auch hier ange-

[11] Popitz, a. a. O., S. 196 f.

bracht, die standortspolitischen Finanzzuweisungen auszugliedern. Ihrem Sinne und den Voraussetzungen nach entsprechen sie auch weder den von Popitz vorgeschlagenen und im Finanzausgleich berücksichtigten zweckgebundenen Zuschüssen noch den allgemeinen Finanzzuweisungen; denn während der bisherige Finanzausgleich lediglich passiv eine unzureichende Steuerzuteilung ergänzen und auch bereits vorliegenden Mehrbelastungen für Grenzbezirke Rechnung tragen soll, sind die zweckgebundenen Finanzzuweisungen für die Industriestandortlenkung als aktives Mittel vorausschauender Wirtschaftspolitik unabhängig von den Kriterien des ermittelten Zuschußbedarfs der Gemeinden.

Auf Grund des hier vorgeschlagenen Industrieansiedlungsgesetzes und der verhältnismäßig geringen Änderungen besonderer gesetzlicher Bestimmungen erscheint es nach alledem praktisch durchaus möglich, ohne größere Schwierigkeiten eine standortspolitische Verteilung von Finanzausgleichsmitteln durchzuführen. Es fragt sich nur, wie der individuelle Umfang der zweckgebundenen Zuweisungen ermittelt und wo die Aufbringung der zusätzlichen Finanzzuweisungen erfolgen kann.

Abschnitt X.

Die Aufbringung der erforderlichen Finanzausgleichsmittel.

1.) Ihr Umfang.

Die Ermittlung des individuellen Umfanges der zweckgebundenen Finanzzuweisungen ist in jedem Falle die Angelegenheit eines von den Landesplanungsbehörden auszuarbeitenden Industrieansiedlungsplanes. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, konkretere Angaben zu machen. Soweit jedoch allgemeine Anhaltspunkte in Frage stehen, kann zunächst auf die bereits erörterten Maßstäbe zur Ermittlung der erforderlichen Steuersenkung verwiesen werden. Das Steueraufkommen eines Stichjahres, die Ist-Anspannung und die Soll-Anspannung der Steuersätze ermöglichen hier eine nahezu genaue Bestimmung des erforderlichen Überweisungsbetrages.

Die Feststellung des Gesamtbetrages für arbeits-, verkehrs- oder bodenpolitische Ergänzungsmaßnahmen der Gemeinden ist demgegenüber nicht so leicht, denn die Vielseitigkeit der Industrien und die Kombination der Standortsursachen erschweren eine statistische Erfassung, die ohnedies zu einem großen Teil auf Schätzungen angewiesen ist und lediglich eine ungefähre Vorstellung davon zu geben

vermag, in welchem Umfange Finanzzuweisungen für eine Standortpolitik dieser oder jener Industrieansiedlungsgemeinden erforderlich sind.

Die Schwierigkeiten, die bei der Feststellung des Umfanges der Finanzzuweisungen für arbeits-, verkehrs- oder bodenpolitische Maßnahmen auftreten, liegen in der Unkenntnis der künftigen Bevölkerungsbewegung, der Struktur, des Grundstücks- und des Transportbedarfs neu zuziehender Unternehmungen. Andererseits ist aber eine Reihe von Maßnahmen wie z. B. der Straßenbahn- oder Kleinbahnbau von vornherein auf ein Maß abzustellen, das den Erfordernissen der in dem Industrieansiedlungsplan vorgesehenen Größenordnungen entspricht. Soweit darüber hinaus die Ansiedlung von Arbeitskräften oder die kultur- und bodenpolitischen Maßnahmen in Frage stehen, dürfte es den Landesplanungsbehörden auf Grund ihrer Erfahrungen ebenfalls möglich sein, annähernd zutreffende Größen zu ermitteln. Ohne eine im einzelnen festgelegte Planung, die dem Finanzausgleich leicht rechnerisch zu ermittelnde Tatbestände aufzeigt, ist jedoch nach alledem nicht auszukommen.

2.) Erhöhter Anfall von Reichssteuern in Industrieansiedlungsgemeinden.

Zur Deckung des von den Landesplanungsbehörden im einzelnen ermittelten Gesamtbetrages der für eine Industriestandortlenkung erforderlichen Finanzzuweisungen sind nun nicht unbeträchtliche Geldmittel erforderlich. Zu ihrer Aufbringung könnten die von v. Keller vorgeschlagenen Sondersteuern für in Industriezentren liegende Unternehmen von wesentlicher Bedeutung sein[1]. Sie sind aber ebenso wie die von Schmalz für die Provinz Ostpreußen geforderte Ermäßigung der Einkommensteuersätze[2] in erster Linie ein Problem der Reichssteuerpolitik und sollen hier in der Beschränkung auf den Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben.

Ein gegenüber dem vorherigen Zustand erhöhtes Aufkommen an Reichssteuern und somit eine Stärkung der Finanzausgleichsmittel entsteht dagegen in den Industrieansiedlungsgemeinden selbst[3]. Im Ab-

[1] v. Keller, a. a. O., S. 140 f.

[2] Schmalz, „Die Industrialisierung Ostpreußens", Halle 1934.

[3] Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Industrialisierung selbst zu einer erhöhten Einkommensbildung und Steuerleistung führt. Eine statistisch unterbaute Untersuchung über die wirtschaftliche Bedeutung der Ansiedlung eines Industrieunternehmens für eine Gemeinde kommt so an dem Beispiel der dänischen Stadt Aarhus und der dorthin gelegten Ölraffinerie insbesondere zu dem Ergebnis, „daß zumindest 10 v. H. der gesamten Einkommensbildung in

schnitt III haben wir bereits gesehen, daß die Interdependenz der Steuerquellen zu einer Abschwächung des durch eine Senkung der Gemeindesteuern herbeigeführten Steuerlastgefälles führt und die Ersparnis an Gemeindesteuern zum Teil aufhebt [4]. Ganz allgemein läßt sich feststellen, daß die Summe der Reichssteuern mit fallender Steuerleistung gleicher Unternehmungen in verschiedenen Gemeinden zunimmt, während die Summe der Landes- und Gemeindesteuern entsprechend abnimmt" [5]. Diese Erscheinung erklärt sich daraus, daß — wie bereits erörtert — die Reichssteuern erst dann veranlagt werden, wenn die Gemeindesteuern erhoben und in der Erfolgsrechnung eines Unternehmens abgesetzt sind.

Unter Zugrundelegung der in der Tabelle über die Steuerbelastung und Restgewinne von Industrieunternehmen zitierten Standorte und Industrien (Vgl. Abschnitt IV) ergeben sich tatsächlich folgende Bewegungen in dem Aufkommen an Einkommen- und Körperschaftsteuer bei unterschiedlichen Realsteuerleistungen.

Die Entwicklung des Aufkommens an Einkommen- und Körperschaftsteuer in verschiedenen Gemeinden mit ungleichen Realsteuern
(in v. H. des Rohgewinns).

Industrietypen Standort	A II			C II		
	Realsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Realsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer
Preußen	19,6	24,3	12,3	19,2	23,3	11,9
Württemberg	14,6	24,9	12,8	13,7	26,1	12,8
Sachsen	10,9	26,9	14,0	10,1	26,9	13,8
Preußen L	20,3	23,8	12,2	19,6	22,9	11,9

Die vorstehende Übersicht veranschaulicht somit, daß bei fallenden Realsteuerbelastungen das Aufkommen an Einkommen- und Körpersteuer steigt. Zugleich wird ersichtlich, daß die nicht progressiv gestaffelte Körperschaftsteuer einerseits weniger zu der Steigerung beiträgt, andererseits aber — wie bereits festgestellt — auch eine geringere kompensatorische Wirkung hat. Das Ausmaß der Steigerung des Aufkommens an Reichssteuern in Industrieansiedlungsgemeinden

Aarhus der Aarhuser Ölfabrik zuzuschreiben ist". BØRGE BARFOD „Local Economic Effects of a Large — Scale Industrial Undertaking". EINAR MUNKSGAARD PUBLISCHER Copenhagen 1938, S. 8.

[4] Vgl. S. 16 f.

[5] Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reichs, N. 4, S. 146.

ist demnach auch von der Frage abhängig, welche Rechtsform neuzuziehende Industrien wählen. Darüber hinaus entscheidet aber der Umfang einer örtlichen Realsteuersenkung und die Zahl sowie die Rohgewinngestaltung neu gegründeter Industriewerke. Infolgedessen ist es im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, genauere Angaben über die Erhöhung des Aufkommens an Reichssteuern in Industrieansiedlungsgemeinden zu machen. Diese Erhöhung reicht aber — wie ebenfalls aus der Tabelle ersichtlich wird — keineswegs aus, um den durch die Steuersenkung und durch die Ergänzungsmaßnahmen der Industrieansiedlungsgemeinden entstehenden zusätzlichen Bedarf zu decken.

Wenn so auch der standortspolitisch ausgerichtete Finanzausgleich zum Teil eine Verlagerung des Steueraufkommens darstellt, so kann er doch nicht auf eine Neuverteilung der zur Verfügung stehenden Mittel verzichten. Schalten wir die Erhebung von Sondersteuern in Industriezentren aus, so schließt unsere Untersuchung zwangsläufig mit dem Vorschlag einer standortspolitisch orientierten Verlagerung des Finanzausgleichs.

3.) Der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohngemeinden und Betriebsgemeinden.

Diese Verlagerung könnte zunächst einmal an den bereits bestehenden Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohngemeinden und Betriebsgemeinden anknüpfen und gegebenenfalls eine Abführung der Ausgleichsmittel in einem bestimmten Prozentsatz vorsehen. Andererseits wäre es auch in Erwägung zu ziehen, die Abführung prozentualer Zuschläge an Industrieansiedlungsgemeinden vorzuschreiben. Wie dies im einzelnen durchgeführt werden soll, ist jedoch eine besondere Frage und nicht schwer zu lösen.

Bekanntlich entsteht das Bedürfnis nach einem Ausgleichszuschuß für Wohngemeinden dadurch, daß ein großer Teil der Schul-, Polizei-, Wohlfahrtslasten usw. in diesen Wohngemeinden anfällt, während die Betriebsgemeinden, in denen also die industriellen Werke liegen, ausschließlich in den Genuß der Realsteuern gelangen [6]. Aus diesem Grunde hatte bereits das preußische Gewerbesteuerrecht Ausgleichszahlungen an Arbeiterwohngemeinden vorgesehen, die nunmehr in dem Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 2. 12. 36 reichsrechtlich übernommen worden sind und seitens der Wohnge-

[6] Vgl. Popitz, a. a. O., S. 289; Jens Jessen, „Deutsche Finanzwirtschaft", Hamburg 1937, S. 185.

meinden als Anspruch geltend gemacht werden können. So wurden beispielsweise im Jahre 1938 allein in Preußen, das die für eine Industrieansiedlung vor allem in Betracht kommenden Ostprovinzen umfaßt, Beträge in Höhe von insgesamt „etwa 21 bis 22 Millionen RM, im Durchschnitt also rd. 2 v. H. des gesamten Aufkommens der Gewerbesteuer (einschl. der Lohnsummensteuer), an Wohngemeinden abgegeben, aufs Ganze gesehen gewiß kein empfindliches Opfer“ [7]. An Hand dieser und anderer Ergebnisse erscheint es durchaus möglich, die Nutznießer der Industriezentralisierung in angemessenem Umfange zu der Finanzierung der Industrieansiedlungsprogramme heranzuziehen [8].

Die nachstehend zitierte Übersicht [9] zeigt die Höhe der Ausgleichszuschußbeträge und veranschaulicht auch die Richtung, in der sich die weitere Abführung der für die Standortlenkung erforderlichen Beträge vollziehen könnte. Der Ausgleich zwischen den großen und kleinen Gemeinden untereinander und miteinander geht darin recht deutlich aus dem Verhältnis der geleisteten und empfangenen Ausgleichsbeträge hervor.

Gewerbesteuerausgleichszuschüsse im Rechnungsjahr 1938
(in 1000 RM).

Größengruppe	empfangen	geleistet	mehr empfangen als geleistet		mehr geleistet als empfangen	
			überhaupt	RM je Einw.	überhaupt	RM je Einw.
über 100 000 Einw.	1 893	7 984	—	—	6 091	0,45
50 001—100 000 „	1 194	1 162	32	0,02	—	—
25 001— 50 000 „	1 372	2 181	—	—	809	0,33
10 001— 25 000 „	3 095	3 097	—	—	2	0,00
5 001— 10 000 „	3 067	2 986	82	0,03	—	—
3 001— 5 000 „	3 148	1 310	1 839	0,92	—	—
2 001— 3 000 „	2 534	762	1 772	1,03	—	—
1 001— 2 000 „	3 196	1 239	1 957	0,59	—	—
501— 1 000 „	1 648	600	1 048	0,26	—	—
bis 500 „	642	208	434	0,09	—	—
zusammen	21 790	21 528	7 165	0,18	6 902	0,17

[7] Dafür spricht auch eine interessante Feststellung in der Kölnischen Zeitung vom 4. 5. 1940, N. 223, in der es heißt: „So zeigt sich denn auch, daß Eisenstädte, wie etwa Essen, in den steuerlichen Einnahmen und in den Fürsorgelasten besser gestellt sind als Textilstädte oder solche Plätze, die weniger Industrien überhaupt haben, wie z. B. eine Stadt wie Bonn“.

[8] Finanzwirtschaftliche Mitteilungen, 6. Jg., Heft Nr. 9, S. 67.

[9] Entnommen den Finanzwirtschaftlichen Mitteilungen ebenda, S. 68.

und Sachsen und sind somit zum Teil als Provinzen mit besonders steuerstarken Betriebsgemeinden wohl im Rahmen des Gewerbesteuerausgleichs, nicht aber als Reservoir für die Verlagerung des Finanzausgleichs standortspolitisch heranzuziehen[12]. Infolgedessen können hier lediglich die Gemeinden in Frage kommen, die als auflockernde Industriegemeinden je nach ihrer eigenen Steuerkraft im Rahmen der Neuregelung des Finanzausgleichs entweder gleichbleibende, geringere oder erhöhte Zuweisungen erhalten. Da sich jedoch die Gruppe der Gemeinden, bei denen im wesentlichen eine Änderung des bestehenden Zustandes nicht eingetreten ist, aus weder steuerstarken noch steuerschwachen Gemeinden der verschiedensten Struktur zusammensetzt und ausgesprochene Industrieballungen nicht umfaßt, richtet sich das Interesse vor allem auf die letztgenannten Verbände.

Unter den in dem neuen preußischen Finanz- und Lastenausgleich mit erhöhten Zuweisungen bedachten Gemeinden sind insbesondere die steuerschwachen Mittelstädte der Industriegebiete in der Größenklasse von 50 001—100 000 Einwohner enthalten[13]. Da diese Gebiete aufgelockert werden sollen, erscheint es durchaus zweckmäßig, eine nochmalige Neuverteilung der Finanzausgleichsmittel in dem Sinne vorzunehmen, daß die Gemeinden in Industriezentren wiederum zu Gunsten der Industrieansiedlungsgemeinden geringere Zuweisungen erhalten. Eine solche Verlagerung des Finanzausgleichs würde den Zielsetzungen der allgemeinen Standortpolitik entsprechen und die für die Industriestandortlenkung erforderlichen Mittel freisetzen. Mit einem Gesamtbetrage in Höhe von RM 8,7 Mill. stellen die erhöhten Finanzzuweisungen einen beträchtlichen Posten dar, der den gesamten Grenzlandansatz von RM 8,5 Mil.[14] für die östlichen Gebiete erreicht. Hier ist also ein Ansatzpunkt für die Verlagerung des Finanzausgleichs, der in zweifacher Richtung einerseits über die Erschwerung der finanziellen Verhältnisse in den Industriegemeinden auflockernd wirken und andererseits wesentlich zu einer Industriestandortlenkung beitragen kann. Da jedoch die Verhältnisse in den Gemeinden der Industriestädte individuell verschieden und gegebenenfalls von Industrien bedingt sind, die — wie der Bergbau — für eine Standortlenkung nicht in Betracht kommen, erweist sich auch in dieser Hinsicht eine genaue Untersuchung durch die Landesplanungsbehörden als erforderlich.

Die dritte Gruppe der Gemeinden, die für eine Kürzung der bisherigen Zuweisungen in Frage kommen, umfaßt solche Verbände,

[12] Ebenda, Heft 9, 6. Jhg., S. 68, und Heft 10/11, 5. Jhg., S. 79 ff.
[13] Ebenda, S. 81.
[14] Ebenda, S. 80.

denen in dem neuen preußischen Finanzausgleich bereits geringere Überweisungen zugeteilt worden sind. Diese Gemeinden verfügen über eine eigene Steuerkraft, die eine Verminderung der Schlüsselzuweisungen gestattete und auch eine weitere Senkung möglich erscheinen läßt. Neben verschiedenen Gemeinden der bereits genannten Provinzen Schleswig-Holstein,Hannover und Sachsen kommen hier vor allem Gemeinden der Rheinprovinz, der Provinz Hessen-Nassau sowie Brandenburgs und Westfalens in Betracht. „Während in Pommern auf die steuerkräftigen Gemeinden ein Fünftel der provinziellen Steuerkraft von insgesamt 79 Mill. RM entfällt — in Ostpreußen sogar nur 8 v. H. von insgesamt 68,3 Mill. RM, in Schlesien 13 v. H. von insgesamt154,9 Mill. RM . . . . —, beträgt der Anteil der steuerkräftigen Gemeinden an der provinziellen Steuerkraft der Rheinprovinz von insgesamt rund 412,4 Mill. RM etwa 45 v. H., in Hessen-Nassau sogar 73 v. H. der provinziellen Steuerkraft von rund 124,5 Mill. RM. In Brandenburg und Westfalen schließlich ist das Verhältnis zwischen schwachen und starken Gemeinden ziemlich gleich (28,0 v. H. und 27,6 v. H.); auf die Gemeinden mit hinlänglicher eigener Steuerstärke entfallen in Brandenburg aber fast drei Fünftel der provinziellen Steuerkraft von insgesamt 122,9 Mill. RM, in Westfalen dagegen nur knapp ein Drittel von insgesamt rund 223,8 Mill. RM“ [15]. Diese Angaben zeigen deutlich den Zusammenhang der Steuerkraft mit der wirtschaftlichen Intensität und der industriellen Durchdringung bestimmter Gebiete. Unter Zugrundelegung der Nettoproduktionswerte der deutschen Industrie im Jahre 1936 steht auch die Rheinproviez mit 15,2% der gesamten industriellen Produktion an erster Stelle[16]. Ihr folgt das Land Sachsen mit 10,2%, die Provinz Westfalen mit 9,7%, Berlin mit 8,7%, die Provinz Sachsen und auch Hannover. Schlesien, Pommern und Ostpreußen stehen dagegen weit zurück und weisen mit Ausnahme von Niederschlesien (2,9%) als Höchstsatz lediglich 1,3 v. H. der gesamten industriellen Produktion des Altreichs aus. „In diesen Zahlen finden die drei größten Industriezusammenballungen Deutschlands, im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, in Sachsen und in Berlin, ihren Ausdruck“ [17]. Zugleich deutet sich damit an, in welcher Richtung die Verlagerung des standortspolitisch orientierten Finanzausgleichs stattfinden kann.

In großen Zügen wird es hauptsächlich auf eine West—Ostverlagerung des Finanzausgleichs ankommen. Im Interesse einer Auf-

[15] Ebenda, S. 80.
[16] Ergebnisse der Amtlichen Produktionsstatistik, a. a. O., S. 114.
[17] Ebenda, S. 113.

lockerung der Industrieballungen einerseits und einer verstärkten Industrialisierung der östlichen Provinzen andererseits kann diese Verlagerung durchaus befürwortet werden. Sie würde in jedem Falle zusammen mit den anderen bereits erörterten Maßnahmen und gemeinsam mit dem gleichzeitigen Einsatz aller überhaupt verfügbaren Mittel der allgemeinen Standortpolitik die Erreichung eines der wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik gewährleisten und zu einer zweckmäßigen industriellen Durchgliederung des deutschen Wirtschaftsraumes beitragen.

Abschnitt XI.

Zusammenfassung und Ergebnis.

Die engen Beziehungen zwischen der Steuerpolitik und der Ausgabegebarung der Gemeinden einerseits und dem Wirtschaftsleben in den Gemeinden andererseits ließen den Gedanken aufkommen, daß eine den Zielen der Standortpolitik entsprechende Lenkung der kommunalen Steuer- und Wirtschaftspolitik über die Schaffung der finanziellen Voraussetzungen durch den zentralen Finanzausgleich standortspolitisch zweckmäßig sein könne. Diese Regie durch den Finanzausgleich erschien insbesondere deshalb erforderlich, weil sowohl die Steuersenkung als auch die Ausgabepolitik der Gemeinden aufs Stärkste mit ihrer Finanzgebarung und mit der Gestaltung des Finanzausgleichs zusammenhängen. Infolgedessen kann nur die Eingliederung des Finanzausgleichs als Mittel der Standortpolitik die Gewähr dafür bieten, daß die Durchführung vordringlich kommunalpolitischer Maßnahmen an besonders bestimmten Punkten gesichert ist.

Als Hauptaufgabe unserer Untersuchung ergab sich damit zunächst die Frage, ob und welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Gemeinden einerseits über die Einnahmeseite, andererseits über die Ausgabeseite ihres Etats standortspolitisch von Erfolg sein können. Verschiedene empirische Belege zeigten in dieser Hinsicht, daß die Steuerpolitik der Gemeinden bisher nicht unwesentlich als Ursache von Industriestandortsbewegungen mitbeteiligt war. Ihr Einsatz vermag jedoch nicht nur in den zitierten Einzelfällen, sondern auch allgemein unter bestimmten Bedingungen wirksam zu werden.

Diese Bedingungen einer Steuerstandortpolitik äußern sich vor allem in drei Punkten und zwar einmal in der voraussichtlichen Rohgewinngestaltung neuzugründender Industrieunternehmen, dann in dem geplanten Betriebsaufbau, an den die Realsteuern anknüpfen,

und schließlich in den Steuersystemen der Gemeinden, die für eine Industrialisierung in Betracht kommen. Je nach der voraussichtlichen Rohgewinngestaltung einerseits und je nach den Betriebsgrundlagen andererseits ergeben sich jedoch verschiedene Kombinationen und andersartige Wirkungen, die gegebenenfalls durch die örtlichen Unterschiede im Steuerrecht modifiziert werden können. Auch die teilweise Kompensation der örtlichen Realsteuersenkung durch den erhöhten Zugriff der Gewinnsteuern bedingt eine Abschwächung des Steuerlastgefälles, die jedoch durch wesentlich ermäßigte Hebesätze der vor allem in dieser Beziehung standortspolitisch bedeutsamen Bürgersteuer vermindert werden kann; auch hier ergibt sich, daß die Industrien je nach ihrer Rechtsform ungleich gestellt sind. Infolgedessen ist es kaum anzunehmen, daß voraussichtlich gutrentierende Neugründungen von Personalunternehmen steuerstandortspolitisch wesentlich beeinflußt werden können. Andererseits darf jedoch nicht übersehen werden, daß sich die Steuersenkung nicht nur mit anderen Standortsvorteilen kumulieren läßt, sondern daß nur im Zusammenwirken aller Mittel der Standortpolitik ein durchschlagender Erfolg erreicht werden kann. So wirkt die Steuerstandortpolitik zwar im einzelnen mehr oder weniger stark, im großen und ganzen aber ist sie — verstärkt durch den ihre materielle Bedeutung oft übersteigenden psychologischen Effekt — durchaus als wichtiges Mittel in das Programm der Standortpolitik einzugliedern.

Bei dem Versuch, die vorstehenden Ergebnisse statistisch zu belegen und sie so weit wie möglich auf die Industrien im einzelnen zu beziehen, ergab sich, daß eine ganze Reihe von näher bezeichneten Industrien einem Steuerlastgefälle zu folgen geneigt sein dürfte. Wo aber die Steuerstandortpolitik für sich allein noch keine Aussicht auf eine Wirksamkeit eröffnet, können besondere Ergänzungsmaßnahmen über den Ausgabeetat der Gemeinden gegebenenfalls von größerer Bedeutung werden, wie die Wohnungs- und Siedlungspolitik, die Sorge für gute Berufsschulen und die kommunale Kulturpolitik. Auch den verkehrspolitischen Aufgaben wie dem Bau von Straßen und Hafenanlagen sowie von Kleinbahnen kommt teils selbständige, teils ergänzende Bedeutung zu. Eine sinnvolle Bodenvorratswirtschaft dagegen dürfte als in erster Linie unmittelbar wirkende Maßnahme von nicht geringerer Bedeutung sein.

Um ausschließlich die Gemeinden in den Genuß erhöhter Finanzzuweisungen zu setzen, die industrialisiert werden sollen, erscheint es angebracht, durch ein besonderes Industrieansiedlungsgesetz die Grund-

lage für eine entsprechende gesetzlich fundierte Charakterisierung in Frage kommender Gemeinden zu schaffen. Diese Industrieansiedlungsgemeinden hätten bestimmte Zuweisungen nach einem besonderen Verteilungsschlüssel zu erhalten, der einerseits aus dem Steueraufkommen, der Ist und Sollanspannung errechnet werden kann und andererseits von einem Industrialisierungsplan der Landesplanungsbehörden abhängt. Soweit es sich dabei um Zuschüsse für den Wohnungsbau, die Schullasten oder für den Straßenbau handelt, genügt eine verhältnismäßig geringfügige Änderung bereits bestehender gesetzlicher Vorschriften dahingehend, die besonderen Bestimmungen für Grenzbezirke auch den Industrieansiedlungsgemeinden zuzubilligen. Nach den hier vorgeschlagenen Maßnahmen wäre eine standortspolitisch zweckmäßige Verteilung der Finanzzuweisungsmittel nicht schwer durchzuführen; die Frage, wo diese dem Umfang nach ebenfalls berechenbaren Beträge aufgebracht werden sollen, konnte im Text nur gestreift werden. Durch die Interdependenz der Real- und Gewinnsteuern ist schon in den Industrieansiedlungsgemeinden selbst mit einem steigenden Aufkommen an Reichssteuern zu rechnen, durch das die Finanzausgleichsmittel verstärkt werden. Daneben erscheint es zweckmäßig, den Gewerbesteuerausgleich zwischen Industriegemeinden einerseits und Arbeiterwohnstättengemeinden andererseits, der nach den statistischen Ergebnissen für die Betriebsgemeinden im Durchschnitt kein großes Opfer darstellt, ebenfalls heranzuziehen. In der Form eines prozentualen Zuschlags zu dem Ausgleichszuschuß wären hier vor allem die Nutznießer der Industriezentralisierung wie die steuerstarken Großstädte und Mittelstädte der Industriegebiete zu belasten und so für das vordringliche Ziel einer Industriestandortlenkung zu beanspruchen. Wenn darüber hinaus eine verstärkte Ostorientierung des allgemeinen Finanzausgleichs einsetzen könnte, die insbesondere eine Verlagerung der Finanzzuweisungen von den Industriezentren zu den Industrieansiedlungsgemeinden vorsieht und somit auf der einen Seite auch noch auflockernd wirkt, dürfte die Gewähr dafür gegeben sein, daß die standortspolitisch erforderlichen Finanzausgleichsmittel in vollem Umfange zur Verfügung stehen.

Literatur.

Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft, 11. Bd., „Die Deutsche Eisen- und Stahlwarenindustrie", Berlin 1930.

Barford: Local Economics Effects of a Large — Scale Industrial Undertaking, Kopenhagen 1938.

Boehme: Die Auflockerung der industriellen Konzentration durch differenzierende Lohnpolitik, Diss. Breslau 1939.

Bülow: Verschiedene Aufsätze in Ztschrft. Raumforschung und Raumordnung, Berlin 1937.

Christaller: Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena 1933.

Dierig: Das Siedlungswerk der Deutschen Industrie, in: Probleme des deutschen Wirtschaftslebens, Berlin 1937.

Eheberg-Boesler: Grundriß der Finanzwissenschaft, Leipzig 1939.

Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reichs, Nr. 4, Nr. 28.

Engländer: Standort im HWSTW 4. Auflage 1926.

— Theorie des Güterverkehrs und der Frachtsätze, Jena 1924.

Finanzwirtschaftliche Mitteilungen 4, 5, 6, Jhg.

Findeisen: Steuerlehre, betriebswirtschaftliche, Handb. der Betriebswirtschaft, 1928.

Fries: Die Dezentralisation der Industrie, in Annalen des Deutschen Reichs, 1926.

Fritz: München als Industriestadt, Berlin 1913.

Großmann: Die Steuerüberwälzung als Problem der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Ztschrft. f. Betriebsw., Jhg. XVI.

Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Berlin 1930.

Hesse: Volkswirtschaftspolitik, Jena 1937.

— Deutsches Wirtschaftsleben, Jena 1935.

Heyde: Deutsche Gewerbepolitik, Breslau 1934.

Jeserich: Die Deutsche Gemeinde, Berlin 1938.

Jessen: Deutsche Finanzwirtschaft, Hamburg 1937.

v. Keller: Die Verlagerung der großstädtischen Industrie, Leipzig 1938.

Kölnische Zeitung: Gesunde Mischung der Wirtschaftszweige, 4. 5. 40, Nr. 223.

Mellerowicz: Kosten und Kostenrrechnung, Bd. I, Theorie der Kosten, Berlin 1933.

Mering: Die Steuerüberwälzung, Jena 1928.

Nicklisch: Die Betriebswirtschaft, Stuttgart 1932.

Pfannschmidt: Standort, Landesplanung, Baupolitik, Wittenberg 1932.

Pirath: Einfluß der Dezentralisation der Industrien auf die Belastung der Wirtschaft durch Transportkosten, Ztschrft. f. Verkehrswissenschaf, 1937.

Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

Reichsamt für Wehrpirtschaftliche Planung: Die Deutsche Industrie, Gesamtergebnisse der amtlichen Produktionsstatistik, Berlin 1939.

Reichsverband der deuschen Industrie: Besteuerung, Ertrag und Arbeitslohn industrieller Unternehmungen im Jahre 1927, Berlin 1929.
Reinhardt: Realsteuerreform, Berlin 1937.
Ritschl: Reine und historische Dynamik des Standortes der Erzeugungszweige, Schmollers Jahrbuch 1927.
Salin: Standortsverschiebungen der deutschen Wirtschaft in Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, Berlin 1929.
Siegert: Der gestaltende Einfluß der Steuern auf Produktionstechnik und Betriebsorganisation, Berlin 1935.
Schmalz: Die Industrialisierung Ostpreußens, Halle 1934.
Schmölders: Vierjahrsplan und Raumordnung, DDV, 1937, Nr. 17.
— Die Neuregelung des Finanzausgleichs, Jahrb. f. Kommunalwissenschaft, 4. Jhg., 1937.
Schmölders-Vogel: Wirtschaft und Raum, Hamburg 1937.
Schulz-Kiesow: Eisenbahngütertarifpolitik und Raumordnung, Leipzig (ohne Jahresangabe).
Statistik des Deutschen Reichs: Betriebszählung, Bd. 466.
Steimle: Leitfaden der Kommunalwissenschaft und Kommunalpraxis, Berlin 1936.
Vasoldt: Die Webersche Standortstheorie im Lichte ihrer Kritiken, Berlin 1937.
Verkehrswissenschaftliche Abhandlungen, Jena 1937.
Weber, Adolf: Bodenrente und Bodenspekulation in der modernen Stadt, München 1914.
Weber: Über den Standort der Industrien, I. Teil, Reine Theorie des Standorts, Tübingen 1909.
Windorf: Die Thüringische Porzellanindustrie in Vergangenheit und Gegenwart, Leipzig 1912.

Lebenslauf.

Am 12. 10. 1914 wurde ich in Liegnitz geboren. Nach dem Besuch der Volksschule in Wetter (Ruhr) erhielt ich die weitere Schulausbildung an dem Albrecht-Dürer-Realgymnasium zu Hagen in Westfalen. Hier bestand ich Ostern 1935 die Reifeprüfung. Das wirtschaftswissenschaftliche Studium begann ich im Wintersemester 1935/36. Nach einem Studium von 6 Semestern ausschließlich an der Friedrich-Wilhelm-Universität in Breslau legte ich im Wintersemester 1938/39 das Diplom-Volkswirte-Examen ab.